TAX FAIRNESS FOR PERSONS WITH DISABILITIES

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

December 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-02808/

TAX FAIRNESS FOR PERSONS WITH DISABILITIES

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

December 2002

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

PRESIDENT

Judi Longfield

VICE-PRESIDENTS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBERS

Libby Davies
Norman Doyle
John R. Efford
Raymonde Folco
Peter Goldring
Jim Gouk
Monique Guay
Tony Ianno
Gurbax Malhi
Serge Marcil
Raymond Simard
Larry Spencer
Diane St-Jacques
Alan Tonks
Suzanne Tremblay

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin B. Kerr

William R. Young

SUBCOMMITTEE ON THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

PRESIDENT

Carolyn Bennett

MEMBERS

Mauril Bélanger
Madeleine Dalphond-Guiral
Norman Doyle
Reed Elley
Nancy Karetak-Lindell
Wendy Lill
Anita Neville
Tony Tirabassi

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Mike MacPherson

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

William R. Young

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities agreed to present a follow-up report on the Disability Tax Credit to its previous report: "*Getting It Right for Canadians: The Disability Tax Credit.*"

After hearing witnesses from the Canada Customs and Revenue Agency and the Department of Finance the Committee agreed to report to the House as follows:

TAX FAIRNESS FOR PERSONS WITH DISABILITIES

INTRODUCTION

The income tax system provides an important means for the federal government to deliver benefits directly to individual Canadians. In recent years, the federal government has successfully used it to put in place benefits that have assisted some of the most disadvantaged Canadians (particularly children). It has also served as a means of delivering benefits to Canadians with disabilities. As far as disability is concerned, the Disability Tax Credit (DTC) is by far the most visible federal disability program. All Canadians who file a personal income tax form - particularly those with disabilities and their families - confront the DTC every year when they prepare their income tax returns. Because it is so visible to a vast number of Canadians, it has become a symbol to them of the federal commitment to level the playing field for people with disabilities. This is even more the case given the result of fiscal cutbacks in recent years, when people with disabilities have experienced what they interpret as an erosion of support for their inclusion in Canadian life and society.

Because of their disabilities, over one-third of adults with disabilities report that they face additional costs that are not reimbursed by any public or private program that provides disability-related supports and services.[1] As a result, the federal income tax system (the Disability Tax Credit and the Medical Expenses Tax Credit, among other measures) has assumed increasing importance as a federal tool that assists these individuals to meet some of the unavoidable personal expenses of their disability.

Four times during the past decade, the symbolic importance, visibility, and economic

[1] These figures are now 10 years old and can be found in the results of the Health and Activity Limitation Survey (HALS) conducted as a post-censual survey following the 1991 census.

value of the tax system for persons with disabilities have collided with the policy and administrative approach of the Department of Finance and the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) and its predecessor Revenue Canada. Each time, Finance and the CCRA tried to restrict eligibility for the DTC. Each time, parliamentarians responded to the outcry of Canadians and studied the way that the income tax system treats persons with disabilities. Each time, House of Commons committees and a ministerial task force tabled unanimous reports that contained essentially the same recommendations. All these reports emphasized the need for the tax system to deal in a humane and compassionate manner with Canadians with disabilities by improving the policies and the administration of the income tax system generally -- and the DTC in particular.

This report is the fifth attempt.

THE PRESENT IMPASSE AND ITS ORIGINS

This Committee decided to prepare this report because we find the response to our previous report, *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit,* to be deficient in many respects. First of all, without notifying this Committee or its Chair or our Subcommittee on the Status of Persons with Disabilities or its Chair, the Department of Finance tabled a response to the report on 21 August 2002, in the middle of Parliament's summer recess. Then on 30 August 2002, the Department of Finance announced proposed amendments to the *Income Tax Act* that would restrict eligibility for the DTC for people who cannot feed or dress themselves. These proposed amendments were not even mentioned in the response to our report. Over the summer, the CCRA simultaneously proposed revisions to the application form for the DTC that would have restricted eligibility for the DTC even further.

The response to our report professes to respect the parliamentary process. While this may be the case, this respect does not seem to be very profound given that the response equates Parliament and advocacy; it minimizes the Department of Finance's

accountability to any parliamentary body except the Standing Committee on Finance; it omits any mention of the proposed amendments and it fails to respond to two-thirds of our recommendations. The Appendix to this report provides a comparison of each recommendation that we made with the response to each that we received.

On 20 November 2002, we joined our colleagues in the House of Commons to unanimously pass a motion which called upon the government to:

> develop a comprehensive program to level the playing field for Canadians with disabilities by acting on the unanimous recommendations of the Committee report "Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit" in particular the recommendations calling for changes to the eligibility requirements of the Disability Tax Credit so that they will incorporate in a more humane and compassionate manner the real life circumstances of persons with disabilities and withdraw the proposed changes to the Disability Tax Credit, released on August 30th 2002.[2]

This Committee believes that in order to carry out the House of Commons' wishes, the Department of Finance and the CCRA must make some administrative and policy changes both in the short term and also to obtain a long-term solution so that this situation does not arise again.

Following the overwhelming endorsement of our report by 234 Members of Parliament, we invited officials from the Department of Finance and the CCRA to a meeting on 21 November 2002 to explain how they proposed to deal with our previous report and the motion.

The officials from the CCRA indicated that with the approval of their Minister they had moved forward in the spirit of our report. Since the government's response was tabled, the CCRA has responded to the position taken by parliamentarians and the community. The CCRA has agreed:

---

[2] House of Commons, *Debates*, 20 November 2002, 15:25.

- to stop all aspects of the review of the eligibility of current DTC recipients until this Committee is comfortable with the redesigned application form (T2201) and accompanying communications to the recipients;
- to follow the request of the disability community by withdrawing the proposed new T2201 application form and using the existing form for the upcoming year until an appropriate form was designed;
- to hold consultations with the disability and medical communities to redesign the T2201 form as this Committee had requested and;
- to establish a permanent advisory committee with representatives of the disability community and medical practitioners to ensure ongoing consultations on administrative issues.[3]

The Committee would like to acknowledge the efforts of the Minister of National Revenue and the CCRA and to thank them for their attempt to resolve some of the more contentious issues around the administration of the Disability Tax Credit.

We find the position of the Department of Finance far less satisfactory and far less responsive in addressing our concerns about DTC policies. For example, in his appearance before our Committee, Serge Nadeau from the Department of Finance stated that:

> ...the Department of Finance does not interpret the legislation. The legislation, if we look at the *Income Tax Act*, ... spells out clearly that the objective is to provide assistance to the people who have severe and prolonged mental and physical impairments. So it's not an interpretation. It's in the *Income Tax Act* and was voted by Parliament.

He then went on to state that the Department has an "administrative interpretation"[4] of the DTC provisions in the *Income Tax Act* that is used to decide the level of disability required to obtain the DTC by generally considering "all or substantially all of the time"

---

[3] Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (HRDP), *Evidence*, Meeting No.2 (11:15), 21 November 2002.
[4] Ibid., (11:35).

as 90 per cent of the time.[5] The Department's view can be summarized as "Interpretation if necessary, but not necessarily interpretation." Given this contradiction, what should we believe?

In our eyes, an official document created at the time that the DTC was inaugurated is more likely to reflect the intentions of those who authorized the DTC in the first place than the current administrative interpretation of the Department of Finance.

Parliament amended the *Income Tax Act* and created the Disability Tax Credit to come into effect in 1988.[6] That year, the Department of National Revenue (predecessor to the CCRA) produced a pamphlet *How to Certify Disabilities for Income Tax Purposes*. This pamphlet, an official publication, provided the government's interpretation of how medical practitioners could decide whether an individual met the *Income Tax Act* definition of "disabled" in order to receive the new DTC. The pamphlet sets out the meaning of "severe" and "prolonged" as eligibility criteria and describes the activities of daily living that the DTC refers to. It states that a person may be eligible for the DTC if he or she is unable to perform personal care activities such as *preparing, serving and eating meals*, washing, bathing and personal grooming. *Loss of a lower limb* also made an individual eligible, as did psychotic disorders such as *delusions or hallucinations* that resulted in marked restriction of the activities of daily living. In turn, a "marked restriction" on the activities of daily living was described as one where aids or medications substantially fail to produce *sufficient* compensation of the impairment with the result that an individual experiences *considerable limitation* in the activities of daily living[7]. The guidelines go on to say that even if capable of independent living, a person would be eligible if he or she can only achieve such independence with great reliance on other persons or if it takes the individual an inordinate amount of time to complete (with

[5] HRDP, *Evidence*, Meeting No.2 (11:35), 21 November 2002.
[6] According to the Department of Finance's 1991 evaluation of the DTC, the 1985 Budget expanded access to the DTC once the disability deduction ended in 1986, but the start date was delayed.
[7] The pamphlet also indicates things that will not be eligible such as unfamiliarity with a spoken language.

aids) the activities of daily living in comparison with a non-disabled person in the same age group.[8]

In our previous report, this Committee perhaps did not indicate clearly enough that we believe that ***the Department of Finance and CCRA have moved the goalposts and made it more difficult for people who apply for and receive the Disability Tax Credit by reinterpreting the Income Tax Act.*** Given the initial "interpretation" of eligibility for the DTC by the government and the restrictive application of the guidelines that followed, wonder that thousands of Canadians who applied for the DTC in good faith as well as the medical practitioners who followed the government's instructions in filling out these applications now believe that they have been hoodwinked.

In our last DTC report, the Committee recommended that the CCRA send a letter of apology for the tone and content of the letter sent to those individuals who were asked to re-certify in order to maintain their DTC eligibility. According to the government's response, the CCRA made every effort to ensure that the tone and content of the re-certification letter were sensitive and appropriate. Obviously, this was not the case, given the many people who were offended by this letter. Moreover, the Committee maintains that more information could have been provided to explain the rationale for the file review and the request for re-certification. Hence, we remain steadfast in our view that the CCRA, which claims to be concerned about maintaining good public relations, should send a letter that provides more detail about its decision to review DTC files and request some individuals to re-certify.

The Committee also believes that any individual who successfully re-qualified for the DTC and who is unable to claim, as a medical expense, any additional costs incurred in doing this should be compensated for these additional costs. In its response to the Committee's report, the government maintains that any costs incurred to provide

---

[8] This text is largely quoted from the brochure *How to Certify Disabilities for Income Tax Purposes*, Revenue Canada (Taxation) 1988. The *Income Tax Act* was amended in 1994 (S.C. c. 7) applicable to the 1991 and subsequent taxation years to add the words "all or substantially all" in referring to the degree to which an impairment restricts the ability to perform one or more activities of daily living.

supporting documentation should be the responsibility of individuals in a self-assessed tax system. We do not object to this general view; however, we remind the government that these individuals have already incurred these costs as a result of an earlier successful application. These people previously went through the DTC application process in good faith and according to the rules that were in place at the time. We do not support the position that they should bear these costs again.

For this Committee, the vote in the House of Commons on 21 November 2002 reaffirmed our commitment to administer the Disability Tax Credit in a humane and compassionate manner. We hope that we will finally be listened to.

AMENDING THE *INCOME TAX ACT*

Recent court decisions regarding the DTC have stated that eligibility should be determined on a case by case basis and that DTC should be given to a claimant who can demonstrate that, as a result of a disability, he or she requires an inordinate amount of time to carry out an activity of daily living. The Department of Finance, on the other hand, seems to take the position that the *Income Tax Act* authorizes DTC eligibility policies that exclude all claims for the credit made by all people who belong to certain groups (e.g. celiacs, asthmatics). In such instances, the Department claims to know what Parliament intended when it passed the statute even though, at the time, Parliament did not even consider these specific issues. Ominously, we fear that if Parliament accepts the approach suggested by the Department of Finance in proposing its recent amendments, there is nothing to stop further amendments that exclude other groups on the same basis.

The most recent attempt at exclusion arose in August 2002 when the government proposed a series of amendments to the DTC provisions of the Act that would define "feeding oneself" to be "the physical act of putting food in one's mouth or swallowing that food." The Department suggested that this will clarify both for DTC claimants and Tax Court judges, that:

> ... feeding oneself does not include, for example, choosing food, shopping for food, preparing and cooking food, reading labels and recipes and washing dishes.[9]

According to the government, the amendments "respond to a recent court decision and will ensure that eligibility for the DTC is consistent with the policy intent to target the credit to people who are severely restricted in their ability to perform the basic activities of daily living."[10]

These proposals, however, do exactly the opposite and propose to amend the Act to reverse the interpretation of the judges and return the DTC rules to what the Department (not the courts or Parliament) suggest are their original meaning. The Department has expressed the view that the court's interpretation is erroneous because in the line of judicial decisions related to "feeding oneself," these decisions would extend eligibility to *any* person with special dietary considerations. The Committee believes that this is not an accurate statement. In their decisions (to which the amendments respond), the Court is clear that a claimant will qualify for the DTC *if and only if* he or she can demonstrate that they spend an "inordinate amount" of time involved the activities of feeding themselves.

When it comes to feeding oneself, however, the proposed amendments appear to apply a standard of "markedly restricted" that excludes *absolutely* any person with a medical dietary restriction, no matter how severe nor how disabling. The government appears to be applying a higher *absolute* standard that goes far beyond the standard that applies to other disabilities. Were this same standard applied to other disabilities, it would "raise the bar" for qualifying for the DTC (e.g. a person's partial inability to walk, hear or see would no longer qualify). Instead, a person would have to be totally bed-ridden, deaf, blind, etc. We believe, and the courts have confirmed our view, that Parliament intended making decisions on a case-by-case approach and not one that excludes entire groups or classes of claimants based on the cause of their disability. The government's approach

---

[9] *Explanatory Note, DTC*, Department of Finance. http://www.fin.gc.ca/news02/02-071e.html.
[10] Ibid.

would, as such, appear to depart from the intention of Parliament as expressed in the plain words of the Act.

We fear that if it accepts these proposed amendments, Parliament (or this Committee) will implicitly also be accepting the Department's restrictive approach. Alternatively, by rejecting the amendments, we are also rejecting the Department's interpretation and substituting our own humane and compassionate view in order to achieve the true purpose of the legislation. We strongly believe that the Act aims to compensate tax payers with severe disabilities for some of the additional cost that results from their disability.

Neither this Committee nor the courts propose to give the DTC to everyone who suffers from a disability, but we do not want to deny it unduly. In the *Johnston* decision, Justice Létourneau indicated that the "provisions must be given a humane and compassionate construction." We agree. The Justice also said that they should not be interpreted "so restrictively as to negate or compromise the legislative intent" which is to "provide modest relief to persons who fall within a relatively restricted category of markedly physically or mentally impaired persons. The intent is neither to give the credit to every one who suffers from a disability nor to erect a hurdle that is impossible for virtually every disabled person to surmount."[11]

Simply rejecting the proposed amendment, however, might not make Parliament's intentions clear with regard to the Disability Tax Credit. We believe that this situation needs to be clarified for the benefit of current and future claimants.

We acknowledge a positive step occurred when the Minister of Finance agreed on 29 November 2002 to withdraw its proposed amendments of 30 August 2002 and to "take a fresh look" at how to deal with people with eating disorders. He also asked the Department of Finance to consult further for revised proposals. Eligibility issues related

---

[11] *Johnston v. Canada*, [1998] F. C .J. No. 169.

to the administration of the DTC, however, are not restricted – markedly or otherwise – to the nature of the impairment related to feeding or dressing oneself.

Recommendation 1

The Committee recommends that the Minister wait until a full and complete review all of the eligibility criteria for the Disability Tax Credit has been carried out before tabling any revised proposals or amendments. This review should be conducted with the participation of the disability community and medical practitioners.

ELIGIBILITY CRITERIA GOVERNING THE DTC

In our initial report, *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit*, the Committee made several recommendations to modify Section 118.4 [Nature of Impairment] of the *Income Tax Act*. Although some of these recommendations were designed simply to ensure that this section of the *Income Tax Act* conformed to recent court decisions, the government characterized these recommendations as changes to the DTC's eligibility conditions. We do not agree with this characterization, nor do we agree with the terse treatment afforded these recommendations in the government's response. According to the government's response, "it is important to remember that the purpose of the DTC is to recognize the effect of supplementary costs incurred due to the effects of a severe and prolonged impairment on an individual's ability to pay tax. The Committee's proposed changes need to be further investigated to ensure that this policy intent is respected."[12] The Committee finds it extremely difficult to comprehend how its recommendations undermine the policy intent of the DTC. Rather, our recommendations that call for modifications to Section 118.4 of the *Income Tax Act* are designed to strengthen, not weaken, the statutory provisions underlying the policy objective of the DTC.

---

[12] Canada, *The Government of Canada's Response to the Seventh Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities*, 21 August 2002, p. 7.

Basic Activities of Daily Living

In our initial report on the DTC, the Committee recommended several changes to Section 118.4 with regard to basic activities of daily living to better reflect recent case law. Specifically, the Committee recommended that "breathing" be added to the list of basic activities of daily living, that "thinking, perceiving and remembering" be replaced by "thinking, perceiving *or* remembering" and that "feeding and dressing oneself" be replaced by "feeding *or* dressing oneself." The government did not respond directly to this recommendation.[13]

The Committee also believes that the statutory tests associated with speaking and hearing, which require these basic activities of daily living to occur in a "quiet setting" with "another person familiar with the individual", are unreasonable and contrary to the real life experience of individuals who suffer from these impairments. The government's response did not address directly the Committee's recommendation to modify these statutory tests so that they would better reflect everyday situations.

Prolonged Impairment

According to Paragraph 118.4(1)(a) of the *Income Tax Act*, an individual's impairment must be "prolonged" to be eligible for the DTC. While we accept that the duration of an individual's impairment must be extended, we do not accept the current definition of prolonged (i.e. a continuous period of 12 months). This definition is too restrictive and excludes many people whose impairments are serious and long lasting. Moreover, these serious, but periodic, impairments also entail additional non-discretionary spending on basic daily living, which, of course, inhibits the ability to pay tax just like those of people whose impairments last for a continuous period of at least 12 months. The critical

[13] Although not part of the government's response to the Committee's report, the government proposed several amendments to Section 118 of the *Income Tax Act*. One of these amendments would replace "feeding and dressing oneself" by "feeding or dressing oneself." These proposed amendments are dealt with elsewhere in this report.

element for determining the prolonged nature of the impairment should be its continued or recurrent existence over a long period of time. The government did not respond directly to our initial recommendation dealing with the need to modify the definition of a "prolonged" impairment.

Markedly Restricted in Performing One or More Basic Activities of Daily Living

To be eligible for the DTC, an individual must be markedly restricted in terms of performing one or more of the basic activities of daily living. According to Paragraph 118.4(1)(*b) Income Tax Act*, a marked restriction is one in which an individual is unable to perform one or more basic activities of daily living "all or substantially all of the time." On more than one occasion, we have been told by the Department of Finance that the ***administrative interpretation*** of these words is 90% or more of the time. While this may be the administrative interpretation used by the Department of Finance or the CCRA in other income tax matters (e.g. deductions for business expenses), the Committee is opposed to its use as the benchmark for quantifying one's inability to perform a basic activity of daily living. In our opinion, this interpretation was arrived at by stealth through amendments to the *Income Tax Act* that were passed in 1994 without an adequate explanation of how the Department of Finance intended to apply or "interpret" these amendments. Obviously, an individual who, for example, is unable to perform a basic activity of daily living 75% of the time is markedly restricted in this aspect of daily living. In addition, it might be more appropriate to apply a different threshold to different impairments. As noted in *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit*, individuals who, for example, are unable to remember half of the time may be more markedly restricted in their daily living than individuals who cannot hear 90% of the time.

This administrative interpretation is even more onerous when one considers the fact that the 90% rule is applied individually to each activity of daily living. What about individuals who have multiple impairments? In our view, the cumulative impact of multiple impairments could easily result in a marked restriction in basic activities of daily

living. When representatives from the Department of Finance appeared before the Committee on 21 November 2002, the Committee was told that it seems to make sense that someone with multiple impairments, which, when taken individually, do not meet the 90% rule, may be equally or more restricted than someone with an impairment that meets the 90% rule.[14] Unfortunately, this type of discussion was markedly restricted in the government's response to our recommendation on this matter.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Government immediately amend the *Income Tax Act* by:

(a) Adding "breathing" to the list of basic activities of daily living in paragraph 118.4(*c*);

(b) Amending the wording in subparagraphs 118.4(1)(*c*)(i) and (ii) to replace "thinking, perceiving and remembering" and "feeding and dressing oneself" by "thinking, perceiving *or* remembering" and "feeding *or* dressing oneself."

(c) Rewording subparagraphs 118.4(1)(*c*)(iii) and (iv) in order to better reflect the everyday situations of individuals with severe speaking and hearing impairments.

Recommendation 3

The Committee recommends that, following consultations with organizations representing persons with disabilities and medical practitioners, the Government amend the *Income Tax Act* to:

(a) Define "markedly restricted" in the context of each of the basic activities of daily living or some combination thereof. The Committee believes that these changes must clarify the meaning of "all or substantially all of the time" to reflect the reality of living with a disability; and

(b) Redefine "prolonged" in order to capture individuals who have an impairment that is substantial and recurrent, although not necessarily lasting for a period of 12 continuous months.

---

[14] HRDP, *Evidence* (12:45), Meeting No. 2, 21 November 2002.

THE DISABILITY TAX CREDIT CERTIFICATE: FORM T2201

During our hearings on the DTC, we were constantly reminded of the need to develop a better application form - one that corresponds to the legislation, one that is less prescriptive, one that provides a better opportunity for describing an applicant's disability, one that minimizes the need for supplementary information, and one that is more comprehensible and oriented toward the needs of applicants and not bureaucrats. Furthermore, in developing a new DTC certificate, the Committee recommended that the Department of Finance and the CCRA consult widely and that the revised form be referred to the Committee for consideration, prior to its use.

Except for a terse reference to initial discussions on 28 May and 20 June, 2002 between the CCRA (apparently the Department of Finance was absent) and groups representing persons with disabilities, these issues were not addressed in the government's response to the Committee's report. During our meeting on 21 November 2002, we learned that the CCRA held two more meetings with groups representing medical practitioners. Following these meetings, the CCRA circulated a first draft of a revised DTC application form. We were told "the volume and depth of comments made it clear that further review and consultation were needed."[15] While we congratulate the CCRA's efforts to establish an advisory group, the Committee continues to believe that the Department of Finance's involvement in this process is essential. In addition, we commend the Minister of National Revenue for instructing her Agency to continue consultations on this matter and produce a redesigned application form. Nevertheless, the Committee remains steadfast in its view that the revised application form should reflect the content of our recommendation on this matter.

[15] Ibid., (11:15).

Recommendation 4

The Committee recommends that all forms used to assess eligibility for the Disability Tax Credit be redesigned. The new Form T2201 should conform to the *Income Tax Act*; be less prescriptive; afford greater prominence to, and space for, a qualified person's diagnosis; and be designed primarily to meet the needs of applicants instead of those who process the applications. If necessary, the form should be either expanded or separated into different forms so that it (or they) contain questions related to an individual's specific disability. A revised form should be referred to the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities for consideration and study well in advance of its printing date.

EXPLANATION FOR NEGATIVE DECISIONS

In our original report on the DTC, the Committee felt strongly about the need to inform applicants and "qualified persons" associated with the applications of the reason or reasons why their applications were rejected. Both time and money are spent applying for the DTC and in our view there should be an obligation on the part of the CCRA to advise rejected applicants as to why they are not eligible. In addition, advising "qualified persons" about rejected applications could prove instructive in relation to completing subsequent applications.

While the government's response to our report defended the existing appeal process, it did not respond to our recommendation to provide an applicant with a written explanation of why DTC eligibility was not granted. The Committee is fully aware that all tax filers receive a Notice of Assessment and that this document identifies appeal mechanisms that a tax filer may pursue if the tax filer disagrees with a CCRA decision. Nevertheless, this correspondence fails to provide the explanation that the Committee has requested and members continue to believe that all rejected DTC applicants deserve this explanation. Moreover, the Committee deserves an adequate response to its recommendation regarding this matter.

Recommendation 5

The Committee recommends that when the CCRA rejects an application for the DTC, the Agency provide the claimant with a written explanation setting out the reasons that the application has been refused and setting out the applicant's rights and procedures for an appeal.

THE NEED FOR REVIEW AND REFORM

In its original report, the Standing Committee recommended both an evaluation and a comprehensive examination of the tax system's treatment of disability. We were pleased that the government response agreed to conduct an evaluation of the DTC once new data from the 2001 Participation and Activity Limitation Survey becomes available in the spring of 2003.

Recent experiences, however, have confirmed to us, more than ever, the need for a comprehensive review of the federal tax measures to support persons with disabilities. The debate and vote in the House of Commons on 19 November 2002 provided specific direction to the Department of Finance to develop a comprehensive program to level the playing field for persons with disabilities. During its study and report on the DTC, the Committee wrote that it had "received testimony, too voluminous to cite here, that the Disability Tax Credit must be considered in the light of social policy objectives for persons with disabilities and not just in the light of its place as a tax measure."[16] The Committee also stated its belief that these questions needed to be the subject of public debate. We have not changed our mind. Until this public debate takes place, the Department of Finance will continue, we suspect, to insist on its view of the DTC as a tax measure, and that Canadians and parliamentarians will still see it as a social measure. And there will probably be more Committee reports to Parliament produced by our successors repeating the same recommendations that have been going forward for the

[16] *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit*, March 2002, p. 27.

past 10 years. This is an unsatisfactory future to look forward to. We believe that a long-term solution needs to be found.

Recommendation 6

The Committee recommends that the government:

> **(a) undertake a comprehensive examination of all the federal tax system's measures to support persons with disabilities;**
>
> **(b) as part of this examination, prepare and release a public discussion paper by 31 December 2003 outlining possible options for reform. This paper should specifically include a discussion of combining tax measures (e.g. the Disability Tax Credit and the Medical Expenses Tax Credit), refundability and a registered savings plan (with a grant component like the RESP) for children with disabilities who may not be able to benefit from higher education but who require financial support to live;**
>
> **(c) use the consultation paper as the basis for public consultations to be conducted in a transparent manner with the participation of all stakeholders and;**
>
> **(d) Report the outcome of these discussions and present an action plan for legislative and administrative changes to this Committee by 1 September 2003.**

AN URGENT NEED

As the federal government prepares the next federal budget and its measures to implement the promises in the recent Speech from the Throne, the Committee believes that one important issue remains to be considered. This pertains to the way that the budget will deal with the government's promise to "put in place targeted measures for low-income families caring for severely disabled children, to help meet the needs of the child and of the family."[17]

---

[17] *The Canada We Want: Speech from the Throne to Open the Second Session of the Thirty-Seventh Parliament of Canada*, 30 September 2002.

We believe that using the Disability Tax Credit is a good place to start. Recent evidence makes clear that the tax system can indeed be an effective tool for social policy. The Canada Child Tax Benefit has begun to make a significant dent in child poverty in this country. The DTC could also become a tool for addressing the poverty that results for children with disabilities and family members who support them, in part because of their out-of-pocket expenses for disability-related needs. The DTC could be used to deliver the Throne Speech commitment to introduce targeted meas res. Along with the current supplement for families with children with severe disabilities, the value of the credit is approximately $1500 for those who can take full advantage of it. By turning this into a refundable tax credit for this group, the government could easily deliver its Throne Speech commitment and provide assistance for those families that cannot now take advantage of the DTC because of low or non-existent taxable income.

Such a step would move forward and begin the job of addressing another aspect of fairness. It would also create a platform to move to the longer-term objective of better addressing the out-of-pocket cost of disability-related supports for all low-income Canadians with disabilities.

Recommendation 7

The Committee recommends that the Government:

(a) consider making the Disability Tax Credit refundable for families who have children with severe disabilities and;

(b) acknowledge that refundability for families with severely disabled children is the first step in addressing the needs of the poorest Canadians with severe disabilities.

APPENDIX

A COMPARISON OF THE GOVERNMENT'S REPONSE WITH THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS IN THE REPORT *GETTING IT RIGHT FOR CANADIANS: THE DISABILITY TAX CREDIT*

CHRONOLOGY AND BACKGROUND

12 March 2002: The Subcommittee on the Status of Persons with Disabilities unanimously adopted its report, *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit.*

14 March 2002: The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities unanimously adopted the Subcommittee's report without changes.

21 March 2002: The Chair of the Standing Committee tabled the report in the House of Commons as the 7th report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities. As authorized by the Committee's motion, the Chair requested a response within 150 days.

21 August 2002: The Minister of Finance tabled the Government Response to *Getting it Right for Canadians: The Disability Tax Credit.* Because the House of Commons was not sitting the response was deposited with the Clerk.

30 August 2002: The Department of Finance released proposed amendments to the *Income Tax Act* to define "feeding oneself" and "dressing oneself" as activities of daily living.

3 September 2002: The Chair of the Subcommittee on the Status of Persons with Disabilities commented on certain deficiencies in the government response in a letter to the Minister of Finance.

COMPARISON OF THE RECOMMENDATIONS WITH THE GOVERNMENT RESPONSE

The Government's response was prepared in a narrative format without specifically referring to the Committee's recommendations by number or by addressing them consecutively. Sometimes, the response deals with recommendations without referring to them specifically or by dealing with them inferentially. This analysis, therefore, includes statements in the response that appear relevant to the recommendations.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that:

(a) The CCRA send a letter to every individual who received the letter dated 19 October, 2001 requesting DTC re-certification. This correspondence should apologize for the tone of the letter and provide a complete explanation as to why the CCRA requested re-certification.

(b) All individuals who obtain re-certification as a result of the 19 October letter be compensated upon the production of a receipt for any costs incurred in obtaining the services of a qualified person to complete Form T2201 or for providing the CCRA with any supplementary information.

(c) The CCRA inform all recipients of the 19 October letter that anyone who has been reassessed and refused the DTC can reapply once Form T2201 is redesigned (See Recommendation 5). In the meantime, the CCRA should also advise these individuals of their right to appeal the decision.

Government Response 1 (a):

The response maintains that the CCRA made every effort to ensure that the request for re-certification letter had the proper tone and content. Given this position, the response did not specifically address Recommendation 1(a).

Comment:

It is interesting to note that the response does implicitly suggest that the initial letter did not contain the proper content, since individuals who contacted the CCRA after receiving this letter received subsequent correspondence explaining the purpose of the DTC review of eligibility status.

Government Response 1 (b):

The government maintains that in a self-assessment tax system, taxpayers should bear the costs of providing documentation when needed. The government believes that it would be inequitable to compensate only those involved in the DTC review when compensation is not available to others claiming the DTC or other tax credits. In addition, all DTC claimants may be able to receive partial compensation for application costs by claiming them as an allowable medical expense when they file their tax returns.

Comment:

The Medical Expense Tax Credit (METC) reduces the cost of a number of specified medical expenses. It is universally available to Canadian taxpayers and not restricted to people with disabilities. It reduces the federal tax of the claimant by 16 per cent of qualifying non-reimbursed medical expenses in excess of $1,678 or 3 per cent of net income, which ever is less.

Government Response 1 (c):

No response.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that no new requests for re-certification be sent to individuals who have claimed the DTC in whole or in part during the period 1986 to 1996 until Form T2201 is redesigned (See Recommendation 5).

Government Response:

No specific response.

Comment:

The Response states that file reviews such as the DTC review of eligibility status are necessary to maintain tax fairness and ensure that those who are entitled to this tax credit can continue to benefit from it.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the government immediately amend the *Income Tax Act* to incorporate judicial decisions. For greater clarity, the Committee recommends that the government:

(a) add "breathing" to the list of basic activities of daily living in paragraph 118.4(*c*) and;

(b) amend the wording in subparagraphs 118.4(1)(*c*)(i) and (ii) to replace "thinking, perceiving and remembering" and "feeding and dressing oneself" by "thinking, perceiving *or* remembering" and "feeding *or* dressing oneself."

Government Response 3 (a):

No response.

Government Response 3 (b):

No response to the changes regarding thinking, perceiving or remembering. The Minister of Finance separately proposed amendments to the *Income Tax Act* regarding feeding or dressing.

Comment:

On 30 August 2002, the Minister of Finance proposed changes to the *Income Tax Act* to come into effect for the 2002 and subsequent taxation years that would provide separate treatment to feeding oneself and dressing oneself, and defined these activities as "feeding oneself means the physical act of putting food in one's mouth or swallowing that food" and "dressing oneself means the physical act of putting on and removing one's clothes."

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that following consultations (See Recommendation 6) the government amend the Income *Tax Act* to:

(a) define "markedly restricted" in the context of each of the basic activities of daily living or some combination thereof. The Committee believes that these changes must clarify the meaning of "all or substantially all of the time" to reflect the reality of living with a disability;

(b) redefine "prolonged" in order to capture individuals who have an impairment that is substantial and recurrent, although not necessarily lasting for a period of 12 continuous months;

(c) reword subparagraphs 118.4(1)(c)(iii) and (iv) in order to better reflect the everyday situations of individuals with severe speaking and hearing impairments; and

(d) add "registered nurse" to the list of qualified persons for those residing in a remote part of Canada where access to other medical professionals, especially a medical doctor, is extremely limited.

Government Response 4 (a):

No specific response.

Government Response 4 (b):

No specific response.

Government Response 4 (c):

No specific response.

Comment:

Instead of addressing the recommendations, the response states that the Committee recommended a number of changes to the DTC's eligibility criteria. Before these changes can be implemented, they must be further investigated to ensure that the policy intent of the DTC is respected and that the costs of these changes be considered within the context of overall tax and spending priorities. The response did not indicate how, or by whom, this investigation would be carried out.

The proposed revisions to the T2201 Form distributed in the summer of 2002 define markedly restricted as "unable or extremely limited."

Government Response 4 (d):

The government's response indicated that the Government (no department specified) would consult with the provinces and territories and with medical professional associations to determine whether registered nurses have the necessary qualifications needed to certify some or all types of physical and mental impairments.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that all forms used to assess eligibility for the Disability Tax Credit be redesigned. The new Form T2201 should conform to the *Income Tax Act*, be less prescriptive and afford greater prominence to, and space for, a qualified person's diagnosis. If necessary, the form should be either expanded or separated into different forms so that it (or they) contain questions related to an individual's specific disability. A revised form should be referred to the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities before 1 December 2002 for consideration and study before it is publicly distributed.

Government Response

No specific response.

Comment:

During the past summer, the CCRA consulted groups representing persons with disabilities regarding a modified Form T2201. According to a draft version, dated 28 August 2002, the new Form T2201 affords slightly more prominence to a qualified person's diagnosis, but it seems to be more prescriptive, too. Severe feeding and dressing impairments are afforded separate treatment. Unlike the current form, the draft form also contains a separate section for applicants with a severe and prolonged mental impairment. As yet, this revised form has not been referred to the Committee. The disability community has stated that the T2201 form used in previous taxations years (including 2001) was better than the current draft form and requested that it be used for 2002.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the CCRA and the Department of Finance take immediate steps to consult widely to develop amendments to the *Income Tax Act* (see Recommendation 4), a better DTC application process and application form. This consultation should include representatives of organizations concerned with various types of disability, representatives of professional groups of medical practitioners qualified to certify eligibility for the DTC, and the Office for Disability Issues. The consultation exercise should pay particular attention to the need to develop eligibility criteria and an application form that treat mental illness, and cognitive disabilities in an appropriate manner. The CCRA and Department of Finance should submit a written report to this Standing Committee about the nature and results of its consultative process by 1 December 2002.

Government Response:

The response indicates that the CCRA intends to expand its consultation process. Particular attention will be given to clarifying the information required on Form T2201 in relation to mental impairments and to reducing the burden placed on medical practitioners by requests for supplementary information.

Comment:

The CCRA held meetings this summer with groups representing persons with disabilities and HRDC's Office of Disability Issues. Following these meetings, the CCRA released a draft version, dated 28 August 2002, of the new Form T2201 (see Government Response to Recommendation 5).

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the CCRA and the Department of Finance establish a joint senior level advisory group to conduct ongoing consultations among senior level officials (including the Office for Disability Issues), advocacy groups, representatives of organizations of professional groups of medical practitioners who complete Form T2201, and individuals. This advisory group should deal with ongoing issues dealing with DTC program administration and effectiveness to ensure that the DTC is meeting its stated purpose and objectives.

Government Response:

According to the government's response, the initial meetings held by CCRA with persons with disabilities were also first steps in establishing an advisory committee on administrative issues.

Comment:

No mention is made of the Department of Finance's involvement in these initial meetings or in the ongoing activities of an advisory committee on administrative issues.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that beginning with the tax year 2002, the government pay the cost for the services of a medical practitioner who provides the CCRA with any additional information beyond completing Form T2201 when this information results in a DTC claim or appeal being granted. This includes any charge for providing CCRA with supplementary information about an individual's DTC recertification or a medical appraisal for the purpose of appealing the denial of a DTC claim. For greater clarity, applicants or appellants would not be able to claim these costs for providing any additional information beyond a completed Form T2201 until their DTC claim is approved.

Government Response:

No specific response.

Comment:

According to the government's response to Recommendation 1(b), taxpayers should bear the cost of providing documentation when needed. In addition, some of these costs may be recouped by claiming them as an allowable medical expense when individuals file their tax returns. As noted, this would occur via the Medical Expense Tax Credit which reduces the federal tax of the claimant by 16 per cent of qualifying un-reimbursed medical expenses in excess of $1,678, or 3 per cent of net

income, whichever is less. Moreover, according to the government's response to Recommendation 6, the proposed changes to Form T2201 are intended to reduce the burden of supplementary information requests on medical practitioners.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that in order to use health-care resources more efficiently and reduce potential costs for DTC claimants, the re-certification process be streamlined to easily identify the instances where an individual's disability has remained unchanged or worsened.

Government Response:

No specific response.

Comment:

The government's response does indicate that the CCRA accepts a previous version of Form T2201 provided it contains enough information to determine continued eligibility. It does not state how taxpayers are informed of this policy.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the CCRA put in place an information and education strategy and campaign for the 2002 tax year. Prepared in cooperation with the disability community and medical practitioners, this information strategy should:

(a) educate the general public about the purpose, nature and provisions of the Disability Tax Credit;

(b) provide information to assist persons qualified to certify individuals' eligibility for the DTC (particularly those dealing with mental, psychiatric and learning disabilities) to understand the nature of the certification process and the nature of the information required for certification;

(c) include a detailed guide for tax preparers, financial advisors and their clients that outlines program eligibility criteria and preliminary steps to enable taxpayers to decide whether or not to apply for the credit.

Government Response:

The response states that the CCRA understands that an informed public is a cornerstone of an effective self-assessment tax system. The CCRA is looking at how it can build on existing information dissemination activities as well as increase awareness and understanding of the DTC. In addition, it will examine the possibility of producing a new document to assist medical practitioners completing Form T2201.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that the CCRA deal appropriately with appeals by:

(a) including in information materials produced by the CCRA information about the right to appeal for those whose DTC application has been denied. This information should be placed in a prominent position on Form T2201.

(b) modifying the appeal procedure for those denied the DTC to accommodate persons with disabilities (for example, extending the time limit). These potential modifications should be discussed and agreed to by the advisory group as mentioned in Recommendation 7.

Government Response:

The response defends the current appeal system.

Comment:

The government does not seem to be prepared to modify the appeal procedure for individuals who are denied the DTC. According to the government's response, the right to appeal a DTC eligibility decision is communicated to individuals once the decision is made. It is felt that this is the appropriate time to inform individuals of this right (*N.B. The proposed Form T2201 does not inform applicants of their right to appeal*). The time limit for an individual to launch an appeal is the later of one year from the date the tax return is due to be filed, or 90 days from the mailing of the notice of assessment. In the event that this deadline cannot be met, potential appellants may apply to the Minister of National Revenue for an extension. In the event that the Minister refuses to grant and extension, potential appellants may apply to the Tax Court of Canada for further consideration. The response does not clearly specify how potential appellants are informed of these alternatives.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that by 1 January 2003, any decision by the CCRA to grant or deny an individual's application for the Disability Tax Credit be made by a qualified person as set out in the *Income Tax Act* (118.3(1)(*a*.2)) (currently a medical doctor, optometrist, audiologist, occupational therapist, psychologist or speech therapist).

Government Response:

No specific response.

Comment:

The response points out that CCRA recognizes the need for competent and well-trained staff. It also states that "the majority of claims for the DTC are easily resolved as the individual clearly either qualifies or does not qualify for the credit." The inference in this statement is that the T2201 form allows the current staff members (whose precise qualifications are not addressed in the response) to make this determination. When an individual's DTC eligibility is not clear, the case is referred to CCRA headquarters where it is reviewed by a medical professional (qualifications unspecified) who makes a determination. The government believes that this process is fair, efficient and cost-effective.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that when the CCRA rejects an application for the DTC, the Agency provide the claimant with a written explanation setting out the reasons that the application has been refused and setting out the applicant's rights and procedures for an appeal.

Government Response:

No specific response.

Comment:

As mentioned in the government's response to Recommendation 11, the right to appeal a DTC eligibility decision is communicated to individuals once the decision is made. The government's response is silent on providing applicants with a written explanation for the decision not to grant eligibility.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the CCRA provide all employees who administer DTC with training regarding the nature of disability, the purpose of the DTC, and the administrative challenges in ensuring fair

administration. This training should involve members of the disability community and should pay particular attention to the complexities associated with assessing cognitive and mental disabilities.

Government Response:

No specific response.

Comment:

The response addresses this issue in the statement used to respond to Recommendation 12 that the CCRA recognizes the need for competent and well-trained staff. It is confident that individuals who administer the DTC and other tax measures do so in a fair and competent manner. The response does not specify who these staff members are or how their competency is achieved.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the Department of Finance conduct a comprehensive evaluation of the Disability Tax Credit and that this evaluation be tabled with the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities no later than 31 December 2002.

Government Response:

The Department of Finance will evaluate whether the DTC is achieving its stated policy objectives once new data from the 2001 Participation Activity Limitation Survey (PALS) becomes available in the spring of 2003.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the government undertake a comprehensive examination of all the federal tax system's measures to support persons with disabilities. As a basis for public discussion, the government should prepare and release a paper by 31 March 2003 outlining possible options for reform. This paper should specifically include a discussion of combining tax measures (e.g. the Disability Tax Credit and the Medical Expenses Tax Credit), refundability, and a registered savings plan (with a grant component like the RESP) for children with disabilities who may not be able to benefit from higher education but who require financial support to live.

Government Response:

No response.

Comment:

The response does mention that the government is developing a comprehensive report on federal programs and services for persons with disabilities. This report will look at the outcomes in relation to the goals identified in the reports entitled *In Unison 2000: Persons With Disabilities* and *Future Directions to Address Disability Issues for the Government of Canada: Working Together for Full Citizenship*. The report that is being prepared will not analyze the tax system specifically nor discuss combining disability tax measures, refundable tax credits or registered savings plans for children with disabilities.

LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canada Customs and Revenue Agency David Miller Assistant Commissioner Assessment and Collections Branch Kathy Turner Director general, Benefit Programs Directorate Assessment and Collections Branch	21/11/2002	2
Department of Finance Serge Nadeau Director, Personal Income Tax Division Tax Policy Branch Kei Moray Chief, Charities Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

The Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within forty-five (45) days.

Copies of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (Meetings Nos. 2 and 5 which includes this Report) are tabled.

Respectfully submitted,

Judi Longfield, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Meeting No. 5

Tuesday, December 3, 2002

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 11:12 a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Judi Longfield, presiding.

Member(s) of the Committee present: Eugène Bellemare, Judi Longfield, Serge Marcil, Raymond Simard, Diane St-Jacques and Alan Tonks.

Acting Member(s) present: Reed Elley for Larry Spencer, Madeleine Dalphond-Guiral for Suzanne Tremblay, Sophia Leung for Gurbax Malhi and Wendy Lill for Libby Davies.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Kevin Kerr and Bill Young, Research Officers.

The Committee proceeded to consider its draft report regarding the Disability Tax Credit.

On motion by Eugène Bellemare, it was agreed, -- That the final report (as amended) on "Tax Fairness for people with disabilities" be adopted as the First Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, -- That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, -- That the Chair be authorized to table the Report in the House.

It was agreed, -- That the Committee print 400 copies of its Report in a tumble bilingual format.

It was agreed, -- That, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report within forty-five (45) days.

At 11:37 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle

Clerk of the Committee

L'ÉQUITÉ FISCALE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Décembre 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

L'ÉQUITÉ FISCALE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Décembre 2002

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Judi Longfield

VICE-PRÉSIDENTS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBRES

Libby Davies
Norman Doyle
John R. Efford
Raymonde Folco
Peter Goldring
Jim Gouk
Monique Guay
Tony Ianno
Gurbax Malhi
Serge Marcil
Raymond Simard
Larry Spencer
Diane St-Jacques
Alan Tonks
Suzanne Tremblay

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin B. Kerr

William R. Young

SOUS-COMITÉ DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Carolyn Bennett

MEMBRES

Mauril Bélanger
Madeleine Dalphond-Guiral
Norman Doyle
Reed Elley
Nancy Karetak-Lindell
Wendy Lill
Anita Neville
Tony Tirabassi

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Mike MacPherson

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

William R. Young

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES A

À l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a convenu de présenter un rapport supplémentaire sur le crédit d'impôt pour les personnes handicapées pour faire suite à son rapport précédent « *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées* ».

À la suite des témoignages de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances le Comité a convenu de présenter le rapport qui suit à la Chambre :

L'ÉQUITÉ FISCALE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

INTRODUCTION

Le système d'imposition du revenu est un moyen important pour le gouvernement fédéral d'accorder des avantages directs aux Canadiens. Dans les dernières années, le gouvernement fédéral a réussi à l'employer pour instaurer des prestations qui ont aidé certains des Canadiens les plus défavorisés (notamment les enfants). Cela lui a également permis de venir en aide aux Canadiens handicapés. À cet égard, le crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH) est de loin le programme fédéral le plus visible. Tous les Canadiens qui remplissent un formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers – notamment les Canadiens handicapés et leurs familles - prennent conscience du CIPH tous les ans lorsqu'ils font leur déclaration. Comme il est très visible pour un très grand nombre de Canadiens, il est devenu un symbole de l'engagement fédéral à égaliser la situation des personnes handicapées. C'est d'autant plus le cas que les coupures fiscales des dernières années ont donné lieu à des réductions que les personnes handicapées interprètent comme une érosion de l'aide destinée à leur intégration à la société canadienne.

Plus d'un tiers des adultes handicapés déclarent qu'ils doivent, en raison de leur invalidité, assumer des dépenses supplémentaires qui ne sont remboursées dans le cadre d'aucun programme public ou privé offrant des mesures de soutien ou des services aux personnes handicapées[1]. Le système fiscal fédéral (avec, entre autres, le crédit d'impôt pour personnes handicapées et le crédit d'impôt pour dépenses médicales) prend une importance croissante comme instrument d'aide fédéral permettant de couvrir une partie des dépenses personnelles inévitablement associées à l'invalidité.

À quatre reprises au cours des dix dernières années, l'importance symbolique, la visibilité et la valeur économique du système fiscal pour les personnes handicapées se sont heurtées à la perspective stratégique et administrative du ministère des Finances et de

[1] Ces chiffres ont 10 ans : ils sont issus de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA), effectuée après le recensement de 1991.

l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et à son prédécesseur, Revenu Canada. À chaque fois, les Finances et l'ADRC ont tenté de limiter l'admissibilité au CIPH. À chaque fois, les parlementaires ont réagi à l'indignation des Canadiens en examinant le traitement que réserve le système fiscal aux personnes handicapées. Et, à chaque fois, des comités de la Chambre des communes et un groupe de travail ministériel ont déposé des rapports unanimes recommandant essentiellement les mêmes mesures. Tous ces rapports rappellent que le système fiscal doit traiter les personnes handicapées avec respect et compassion et qu'il y a lieu d'améliorer les politiques et l'administration du système d'imposition du revenu en général et du CIPH en particulier.

Ce rapport est le cinquième du genre.

L'IMPASSE ACTUELLE ET SES ORIGINES

Le Comité a décidé de rédiger ce rapport parce qu'il estime que la réponse à son rapport antérieur intitulé *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées*, est lacunaire à bien des égards. Premièrement, sans en informer le Comité ou son président, ou le Sous-comité sur la condition des personnes handicapées ou son président, le ministère des Finances a déposé une réponse au rapport le 21 août 2002, en plein milieu des vacances parlementaires. Puis, le 30 août suivant, le ministère annonçait les modifications proposées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui étaient censées limiter l'admissibilité au CIPH aux personnes incapables de se nourrir ou de s'habiller seules. Il n'était même pas question de ces modifications dans la réponse à notre rapport. Au cours de l'été, l'ADRC a simultanément proposé des révisions au formulaire de demande qui limiteraient encore plus les conditions d'admissibilité au crédit d'impôt.

La réponse à notre rapport prétend respecter la procédure parlementaire. C'est peut-être vrai, mais ce respect ne semble pas très profond compte tenu du fait que la réponse associe le Parlement à une fonction de défense des droits, qu'elle minimise la responsabilité du ministère des Finances à l'égard de tout corps parlementaire, exception faite du Comité permanent des finances, qu'il n'y est pas question des modifications

proposées et qu'on n'y répond pas aux deux tiers de nos recommandations. L'annexe établit une correspondance entre chaque recommandation et la réponse que nous y avons reçue.

Le 20 novembre 2002, nous nous sommes associés à nos collègues de la Chambre des communes pour adopter à l'unanimité une motion invitant le gouvernement :

> à instaurer un programme complet pour égaliser la situation des personnes handicapées en donnant suite aux recommandations unanimes contenues dans le rapport du Comité intitulé *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées* et notamment aux recommandations concernant la modification des conditions d'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées afin qu'il soit tenu compte, avec respect et compassion, des circonstances tangibles de la vie des personnes handicapées et à retirer les modifications proposées le 30 août 2002[2].

Le Comité estime que, pour réaliser les désirs de la Chambre des communes, le ministère des Finances et l'ADRC doivent procéder à certains changements stratégiques et administratifs, à court terme, mais aussi songer à long terme afin que la situation ne se reproduise pas.

Une majorité écrasante de députés (234) ayant entériné notre rapport, nous avons invité des fonctionnaires du ministère des Finances et de l'ADRC à nous rencontrer le 21 novembre 2002 pour nous expliquer comment ils ont l'intention de réagir à notre rapport antérieur et à la motion parlementaire.

Les fonctionnaires de l'ADRC ont indiqué que, avec l'approbation de leur ministre, ils avaient pris des mesures dans l'esprit de notre rapport. Puisque la réponse du gouvernement était déposée, l'ADRC répondait à la position adoptée par les parlementaires et la collectivité. L'Agence a décidé :

- d'interrompre l'examen des conditions d'admissibilité des bénéficiaires actuels du CIPH jusqu'à ce que le Comité approuve le nouveau formulaire de demande (T2201) et les lettres d'accompagnement aux bénéficiaires;

[2] Chambre des communes, *Débats*, 20 novembre 2002, 15 h 25.

- de donner suite à la demande des personnes handicapées de retirer le nouveau formulaire T2201 proposé et d'employer le formulaire actuel pour l'année à venir, jusqu'à ce qu'un formulaire acceptable soit élaboré;
- de procéder à des consultations auprès des personnes handicapées et des professionnels de la santé, comme l'avait demandé le Comité, avant d'élaborer le nouveau formulaire;
- de créer un comité consultatif permanent composé de représentants des personnes handicapées et de professionnels de la santé pour procéder à des consultations régulières concernant les questions administratives[3].

Le Comité désire rendre hommage aux efforts du ministre du Revenu national et de l'ADRC et les remercie d'avoir tenté de régler certaines des questions les plus litigieuses concernant l'administration du crédit d'impôt pour personnes handicapées.

Nous estimons que la position du ministère des Finances est beaucoup moins satisfaisante et beaucoup moins sensible à nos préoccupations concernant les politiques associées au CIPH. Par exemple, lorsqu'il s'est adressé au Comité, Serge Nadeau, du ministère des Finances, a déclaré :

> [...] le ministère des Finances n'interprète pas la loi. La loi, si nous considérons la *Loi de l'impôt sur le revenu*, [...] énonce clairement que l'objectif est d'aider les gens atteints d'un handicap physique ou mental grave et prolongé. Il ne s'agit donc pas d'une interprétation. C'est dans le texte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et cela a été voté par le Parlement.

Le témoin a ajouté que le ministère fait une « interprétation administrative[4] » des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant le CIPH, qui sert à déterminer le degré d'invalidité requis pour avoir droit au crédit d'impôt : il s'agit de considérer généralement la formulation « toujours ou presque toujours » comme représentant 90 pour cent du temps lorsque la capacité d'une personne à accomplir une activité courante de la vie quotidienne est limitée de façon marquée[5]. Le point de vue du ministère peut se

---

[3] Comité permanent du développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées, *Témoignages*, réunion n° 2 (11h15), 21 novembre 2002.
[4] *Ibid.* (11 h 35).
[5] Comité permanent sur le développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées, *Témoignages*, réunion n° 2 (11h35), 21 novembre 2002.

résumer ainsi : « interpréter au besoin, mais pas nécessairement ». Compte tenu de cette contradiction, que croire?

Selon nous, un texte produit au moment où le CIPH a été inauguré a plus de chances de traduire les intentions de ceux qui ont autorisé le CIPH que l'interprétation administrative actuelle du ministère des Finances.

Le Parlement a modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* et créé le crédit d'impôt pour personnes handicapées, qui est entrée en vigueur en1988[6]. Cette année-là, le ministère du Revenu national (prédécesseur de l'ADRC) publiait une brochure expliquant comment faire attester les handicaps donnant droit à un crédit fiscal. Cette brochure officielle fournissait l'interprétation du gouvernement concernant la façon dont les professionnels de la santé devaient décider si une personne répondait à la définition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour avoir droit au nouveau CIPH. Elle définit les termes « grave » et « prolongé » comme critères d'admissibilité et décrit les activités de la vie courante auxquelles le crédit renvoie. On y explique qu'une personne peut avoir droit au CIPH si elle est incapable d'exécuter des tâches comme *préparer, se servir et manger un repas,* se laver, se baigner et prendre soin de sa personne. *La perte d'un membre inférieur* rendait également une personne admissible, de même que des troubles psychotiques comme le *délire ou les hallucinations* donnant lieu à une limitation marquée de la capacité à exécuter les activités de la vie courante. La limitation « marquée » des activités de la vie courante était décrite comme étant largement impossible à compenser *suffisamment* par des auxiliaires ou des médicaments de sorte que la personne se voyait *considérablement entravée* dans les activités de la vie courante[7]. Par ailleurs, selon les lignes directrices, même si une personne était capable de vivre de façon autonome, elle avait droit au crédit d'impôt si elle ne pouvait maintenir cette autonomie qu'au prix de l'aide considérable

[6] Selon l'évaluation du CIPH effectuée par le ministère des Finances en 1991, le Budget de 1985 prévoyait l'élargissement de l'accès au CIPH dès que la déduction pour invalidité prendrait fin en 1986, mais la date d'entrée en vigueur a été retardée.

[7] La brochure indique également ce qui ne donne pas droit au crédit d'impôt, par exemple le fait de ne pas connaître une langue vivante.

d'autres personnes ou d'un temps excessif, comparativement à une personne non handicapée du même groupe d'âge, pour exécuter les tâches de la vie courante[8].

Dans son rapport antérieur, le Comité n'a peut-être pas indiqué avec suffisamment de clarté qu'il estime que ***le ministère des Finances et l'ADRC ont déplacé les poteaux de but et ont créé des obstacles, en réinterprétant la Loi de l'impôt sur le revenu, pour les personnes qui demandent et obtiennent le crédit d'impôt pour personnes handicapées.*** Compte tenu de « l'interprétation » initiale des conditions d'admissibilité au CIPH selon le gouvernement et de l'application restrictive des directives qui s'en est suivie, il n'est pas étonnant que des milliers de Canadiens ayant demandé le CIPH de bonne foi ainsi que les professionnels de la santé qui ont appliqué les instructions du gouvernement en remplissant ces formulaires de demande estiment aujourd'hui qu'ils ont été floués.

Dans son dernier rapport sur le CIPH, le Comité recommandait à l'ADRC d'envoyer une lettre pour s'excuser du ton et du contenu de la lettre adressée aux personnes qui ont été invitées à obtenir un nouveau certificat pour conserver leur admissibilité. Selon la réponse du gouvernement, l'ADRC s'était assurée que le ton et le contenu de cette lettre étaient corrects et respectueux. Il est évident que ce n'est pas le cas, étant donné le nombre de gens qui se sont considérés comme insultés par cette lettre. Par ailleurs, le Comité soutient qu'on aurait pu fournir plus d'information pour expliquer le réexamen du dossier et la demande de ré-attestation. C'est pourquoi nous maintenons notre position, à savoir que l'ADRC, qui prétend se soucier de conserver de bonnes relations avec la population, devrait envoyer une lettre fournissant plus de détails sur sa décision de réexaminer les dossiers CIPH et d'exiger une ré-attestation de la part de certaines personnes.

Le Comité estime également que toute personne ayant obtenu une ré-attestation et ne peut demander le remboursement, à titre de dépense médicale, des frais supplémentaires engagés ce faisant devrait être indemnisée à cet égard. Dans sa réponse au rapport du

[8] Ce texte est en grande partie tiré de la brochure susmentionnée, publiée par Revenu Canada (Impôt) en 1988. La *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée en 1994 (L.C. ch. 7) : on y a ajouté, rétroactivement aux années 1991 et suivantes, les termes « toujours ou presque toujours » pour définir la mesure dans laquelle un handicap limite la capacité à exécuter une ou plusieurs tâches de la vie courante.

Comité, le gouvernement soutient que les frais engagés pour fournir des documents justificatifs incombent aux intéressés dans le cadre d'un système fiscal d'auto-évaluation. Nous ne sommes pas en désaccord avec ce point de vue général, mais nous rappelons au gouvernement que ces personnes ont déjà engagé ces mêmes frais pour obtenir effectivement le crédit d'impôt dans le cadre d'une demande antérieure. Ces personnes ont déjà été assujetties à la procédure de demande de CIPH et s'y sont conformées de bonne foi et selon les règles en vigueur à l'époque. Nous ne voyons pas pourquoi elles devraient assumer ces frais de nouveau.

Pour le Comité, le vote pris à la Chambre des communes le 21 novembre a confirmé notre engagement à administrer le crédit d'impôt pour personnes handicapées avec respect et compassion. Nous espérons être enfin entendus.

LA MODIFICATION DE LA *LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU*

Des décisions judiciaires récentes concernant le CIPH ont fait valoir que l'admissibilité devrait être déterminée individuellement et que le CIPH devrait être accordé à un requérant qui peut faire la preuve qu'il lui faut un temps excessif, en raison de son handicap, pour exécuter des tâches de la vie courante. Le ministère des Finances, de son côté, semble estimer que la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet d'adopter des politiques d'admissibilité qui excluent toutes les demandes émanant de personnes appartenant à certains groupes (p. ex., les personnes atteintes de la maladie coeliaque, les asthmatiques). Dans ce genre de cas, le ministère estime savoir ce qu'entendait faire le Parlement lorsqu'il a adopté cette loi, même si, à l'époque, le Parlement n'avait même pas envisagé ces questions précises. Il est à craindre, si le Parlement accepte le point de vue suggéré par le ministère des Finances dans les modifications qu'il vient de proposer, que rien ne vienne empêcher d'autres modifications excluant d'autres groupes pour les mêmes motifs.

La plus récente tentative d'exclusion s'est produite en août 2002 lorsque le gouvernement a proposé une série de modifications aux dispositions de la Loi relatives au CIPH, selon lesquelles le fait de « s'alimenter » serait défini comme étant « l'acte physique de mettre

de la nourriture dans sa bouche ou de l'avaler ». Selon le ministère, cela permettrait de clarifier pour les requérants et pour les juges de la Cour de l'impôt :

> [...] le fait de s'alimenter [...] ne comprend donc pas, par exemple, les activités liées au choix, à la recherche, à la préparation et à la cuisson des aliments, à la lecture des étiquettes et des recettes et au lavage de la vaisselle[9].

Selon le gouvernement, les modifications « sont proposées en réponse au récent jugement d'un tribunal et rendent les critères d'admissibilité conformes à l'esprit de la politique qui veut que le CIPH vise les personnes dont la capacité d'accomplir les activités courantes de la vie quotidienne est fortement limitée[10] ».

Mais ces propositions font exactement le contraire et modifient la Loi pour infirmer l'interprétation des juges et ramener les règles applicables au CIPH à ce qu'elles signifiaient à l'origine selon le ministère (et non seulement les tribunaux ou le Parlement). Le ministère est d'avis que l'interprétation des tribunaux est erronée parce que, conformément aux décisions judiciaires relatives au fait de s'alimenter, ces décisions accorderaient l'admissibilité à *toute* personne se trouvant dans une situation alimentaire spéciale. Le Comité estime que cette affirmation n'est pas exacte. Dans ses décisions (auxquelles les modifications donnent suite), la Cour établit clairement qu'un requérant aura droit au CIPH *si et seulement si* il est en mesure de faire la preuve qu'il lui faut un « temps excessif » pour exécuter la tâche de s'alimenter lui-même.

S'agissant de s'alimenter soi-même, cependant, les modifications proposées semblent appliquer une norme de « limitation marquée » qui exclut *absolument* toute personne assujettie à une restriction alimentaire médicale, quelle que soit la gravité ou le caractère handicapant de cette restriction. Le gouvernement semble appliquer une norme *absolue* supérieure qui déborde largement la norme applicable à d'autres handicaps. Si cette norme était appliquée à d'autres handicaps, cela ferait « monter la barre » de l'admissibilité au CIPH (p. ex., une incapacité partielle à marcher, entendre ou voir ne

---

[9] *Notes explicatives, CIPH*, ministère des Finances. http://www.fin.gc.ca/drleg/02-071_2f.html.
[10] *Ibid.*

donneraient plus droit au crédit). Il faudrait être totalement grabataire, sourd, aveugle, etc. Nous estimons, et les tribunaux confirment notre point de vue, que l'intention du Parlement était que l'on prenne des décisions individuelles et non que l'on exclue des catégories ou groupes entiers de requérants en fonction de la cause de leur invalidité. La perspective du gouvernement semblerait donc s'écarter de l'intention du Parlement, exprimée dans les formulations claires de la Loi.

Nous craignons que, si le Parlement accepte les modifications proposées, celui-ci (ou le Comité) acceptera aussi, implicitement, le point de vue restrictif du ministère. Par contre, en rejetant les modifications, nous rejetons également l'interprétation du ministère pour y substituer notre propre point de vue fondé sur le respect et la compassion et fidèle au véritable objet de la Loi. Nous sommes fermement convaincus que la Loi vise à indemniser les contribuables handicapés pour certains des frais supplémentaires qu'ils doivent engager en raison de leur invalidité.

Ni le Comité ni les tribunaux ne proposent d'accorder le CIPH à quiconque est atteint d'une invalidité, mais nous ne voulons pas non plus le refuser indûment. Dans la décision *Johnston*, le juge Létourneau déclare que « la disposition doit recevoir une interprétation humaine et compatissante ». Nous sommes d'accord. Le juge ajoute que « ces dispositions ne doivent pas recevoir une interprétation trop restrictive qui nuirait à l'intention du législateur, voire irait à l'encontre de celle-ci », qui est « d'accorder un modeste allégement fiscal à ceux et celles qui entrent dans une catégorie relativement restreinte de personnes limitées de façon marquée par une déficience mentale ou physique. L'intention n'est pas d'accorder le crédit à quiconque a une déficience ni de dresser un obstacle impossible à surmonter pour presque toutes les personnes handicapées[11] ».

Mais le simple rejet des modifications proposées pourrait ne pas clarifier les intentions du

Parlement concernant le crédit d'impôt pour personnes handicapées. Nous estimons que la situation doit être clarifiée pour le bien des bénéficiaires actuels et à venir.

---

[11] *Johnston c. Canada*, [1998] C. F. J. n° 169.

Nous estimons que le ministre des Finances a fait un premier pas dans le bon sens lorsqu'il a décidé, le 29 novembre 2002, de retirer les modifications qu'il avait proposées le 30 août 2002 et de « reconsidérer » le traitement des personnes atteintes de troubles alimentaires. Il a également demandé au ministère des Finances d'approfondir les consultations concernant les nouvelles propositions. Les questions d'admissibilité associées à l'administration du CIPH ne sont cependant pas limitées (de façon marquée ou autrement) à la nature du handicap relatif au fait de s'alimenter ou de s'habiller.

Recommandation 1

Le Comité recommande au ministre d'attendre que l'on ait fait un examen complet et exhaustif de tous les critères d'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées avant de proposer de nouvelles modifications, quelles qu'elles soient. Cet examen devrait se faire de concert avec des représentants des personnes handicapées et des professionnels de la santé.

LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AU CIPH

Dans son premier rapport, intitulé *Un système plus juste pour les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées*, le Comité a fait plusieurs recommandations visant à modifier l'article 118.4 [nature du handicap] de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Certaines de ces recommandations visaient simplement à veiller à ce que cette disposition reste fidèle aux récentes décisions des tribunaux, mais le gouvernement a estimé qu'elles modifiaient les conditions d'admissibilité au CIPH. Nous ne sommes pas d'accord avec ce point de vue non plus qu'avec le traitement abrupt réservé à ces recommandations dans la réponse du gouvernement. Selon la réponse du gouvernement, « il ne faut pas perdre de vue que le CIPH a pour objectif de reconnaître l'effet qu'ont les coûts supplémentaires engagés en raison d'une déficience grave et prolongée sur la capacité de

payer de l'impôt d'un individu. Les changements que le Comité propose doivent faire l'objet d'un examen plus poussé afin de s'assurer que l'objectif de la politique est respecté[12] ».

Le Comité a énormément de difficulté à saisir en quoi ses recommandations compromettent l'objectif de la politique du CIPH. Nous proposons des modifications à l'article 118.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui permettraient de consolider et non d'affaiblir les dispositions statutaires sous-tendant l'objectif de la politique en question.

Les tâches ordinaires de la vie courante

Dans son premier rapport sur le CIPH, le Comité recommandait plusieurs changements à l'article 118.4 concernant les tâches ordinaires de la vie courant afin de mieux traduire la jurisprudence récente. Il recommandait plus précisément d'ajouter la fonction de « respiration » à la liste des tâches quotidiennes de la vie courante, de remplacer « la perception, la réflexion et la mémoire » par « la perception, la réflexion *ou* la mémoire » et de remplacer « le fait de s'alimenter et de s'habiller » par « le fait de s'alimenter *ou* de s'habiller ». Le gouvernement n'a pas donné de réponse directe à cette recommandation[13].

Le Comité estime également que les critères statutaires associés au fait de parler et d'entendre, qui supposent que ces tâches ordinaires de la vie courante se produisent « dans un endroit calme » et « avec une personne de sa connaissance », sont absurdes et contraires à l'expérience réelle des personnes atteintes d'un handicap. La réponse du gouvernement n'aborde pas directement la recommandation du Comité concernant la modification de ces critères compte tenu de la réalité quotidienne.

---

[12] Canada, *Réponse du gouvernement du Canada au septième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées*, 21 août 2002, p. 7.

[13] Bien que cela ne fasse pas partie de sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement a proposé plusieurs modifications à l'article 118 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Selon l'une d'elles, on remplacerait la formulation « le fait de s'alimenter et de s'habiller » par « le fait de s'alimenter ou de s'habiller ». Ces propositions sont analysées ailleurs dans ce rapport.

La déficience prolongée

Selon l'alinéa 118.4(1)*a)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la déficience doit être « prolongée » pour donner droit au CIPH. Nous comprenons que la durée de la déficience doit s'étendre dans le temps, mais nous n'acceptons pas la définition actuelle du terme « prolongé » (période continue de 12 mois). Cette définition est trop restrictive et exclut

beaucoup de gens atteints d'un handicap grave et durable. Par ailleurs, ces handicaps graves, mais périodiques, supposent également des frais supplémentaires non discrétionnaires associés aux activités ordinaires de la vie courante, ce qui, bien entendu, entrave la capacité de ces personnes à payer des impôts au même titre que les personnes dont le handicap dure au moins 12 mois sans interruption. L'élément crucial qui permet de déterminer le caractère prolongé du handicap devrait être son existence continue ou récurrente sur une longue période. Le gouvernement n'a pas donné de réponse directe à notre première recommandation concernant le besoin de modifier la définition d'une déficience « prolongée ».

La limitation marquée dans l'exécution d'une ou plusieurs tâches ordinaires de la vie courante

Pour avoir droit au CIPH, la personne doit être limitée de façon marquée dans l'exécution d'une ou plusieurs tâches ordinaires de la vie courante. Selon l'alinéa 118.4(1)*b)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, une limitation marquée est une limitation telle que la personne est « toujours ou presque toujours » incapable d'exécuter une ou plusieurs tâches ordinaires de la vie courante. Le ministère des Finances nous a dit à plus d'une occasion que, selon l'***interprétation administrative*** de ces termes, cela signifie 90 % du temps ou plus. C'est peut-être l'interprétation administrative employée par le ministère des Finances ou l'ADRC à l'égard d'autres questions fiscales (p. ex., déductions pour dépenses d'entreprise), mais le Comité s'oppose à son emploi comme point de repère dans la quantification de l'incapacité à exécuter des tâches ordinaires de la vie courante. Nous sommes d'avis que cette interprétation est issue d'une démarche furtive passant par l'adoption de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* promulguées en 1994 sans que l'on ait expliqué comment le ministère des Finances avait l'intention d'appliquer ou

« d'interpréter » ces modifications. Il est évident, par exemple, qu'une personne incapable d'exécuter une tâche ordinaire de la vie courante 75 % du temps est limitée de façon marquée à cet égard. De plus, il conviendrait peut-être mieux d'employer un seuil différent selon le type de handicap. Comme nous le rappelons dans *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées*, les personnes qui, par exemple, sont incapables de se rappeler quelque chose la moitié du temps peuvent être limitées de façon plus marquée dans la vie courante que les personnes qui ne peuvent pas entendre 90 % du temps.

Cette interprétation administrative est encore plus astreignante si l'on considère le fait que la règle des 90 % est appliquée individuellement à chaque tâche de la vie courante. Que décider lorsqu'une personne est atteinte de handicaps multiples? Nous pensons que l'effet cumulatif de handicaps multiples peut facilement donner lieu à une limitation marquée dans l'exécution des tâches ordinaires de la vie courante. Lorsque des représentants du ministère des Finances se sont adressés au Comité le 21 novembre 2002, ils lui ont dit qu'il semblait logique de penser qu'une personne atteinte de handicaps multiples, qui, individuellement ne remplissent pas le critère des 90 %, puisse être tout aussi limitée sinon plus dans ses activités qu'une personne atteinte d'un handicap remplissant le critère des 90 %[14]. Malheureusement, ce type d'analyse est limité de façon marquée dans la réponse du gouvernement à notre recommandation à ce sujet.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement modifie immédiatement la *Loi de l'impôt sur le revenu* :

a) en ajoutant la « respiration » à la liste des tâches ordinaires de la vie courante décrites à l'alinéa 118.4(*c*);

b) en modifiant la formulation des sous-alinéas 118.4(1)*c*)(i) et (ii) pour remplacer « la perception, la réflexion et la mémoire » par « la perception, la réflexion *ou* la mémoire » et « le fait de s'alimenter et de s'habiller » par « le fait de s'alimenter *ou* de s'habiller ;

[14] Comité permanent du développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées, *Témoignages* (12 h 45), réunion n° 2, 21 novembre 2002.

c) en reformulant les sous-alinéas 118.4(1)*c*)(iii) et (iv) en tenant compte de la réalité quotidienne de la vie des personnes malentendantes et atteintes de troubles de la parole.

Recommandation 3

Le Comité recommande au gouvernement de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, après s'être concerté avec les organisations représentant les personnes handicapées et des professionnels de la santé, afin de :

a) définir la notion de « limitation marquée » dans le contexte de chacune de ces tâches ordinaires de la vie courante ou de leur combinaison. Le Comité estime que ces changements doivent permettre de clarifier le sens de « toujours ou presque toujours » en tenant compte de la réalité de la vie quotidienne d'une personne handicapée);

b) redéfinir le terme « prolongé » pour englober les personnes atteintes d'un handicap important et récurrent, mais qui ne dure pas nécessairement 12 mois consécutifs à la fois.

LE CERTIFICAT POUR LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR PERSONNES HANDICAPÉES (FORMULAIRE T2201)

Au cours de nos audiences sur le CIPH, on nous a systématiquement rappeler la nécessité de créer un meilleur formulaire de demande, qui corresponde à la loi, qui soit moins prestrictif, qui permette plus facilement de décrire l'invalidité du requérant, qui réduis le besoin de renseignements supplémentaires et qui soit plus complet et axé sur les besoins des requérants et non des bureaucrates. Par ailleurs, le Comité a recommandé à cet égard que le ministère des Finances et l'ADRC consultent largement, puis soumettent le nouveau formulaire au Comité, avant de le mettre en circulation.

Exception faite d'un renvoi sec aux premiers entretiens qui ont eu lieu le 28 mai et le 20 juin 2002 entre l'ADRC (apparemment, le ministère des Finances était absent) et des groupes représentant les personnes handicapées, ces questions ne sont pas abordées dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité. Au cours de notre réunion du 21 novembre 2002, nous avons appris que l'ADRC avait eu deux autres réunions avec des groupes représentant les professionnels de la santé. C'est à la suite de ces réunions

que l'ADRC a fait circuler une première version du nouveau formulaire de demande de CIPH. On nous a dit que le « volume et la profondeur des commentaires attestaient qu'il fallait approfondir l'examen et la concertation[15] ». Nous félicitons l'ADRC pour ses efforts en vue de créer un groupe consultatif, mais le Comité continue de croire que la participation du ministère des Finances à ce processus est indispensable. Nous félicitons également le ministre du Revenu national d'avoir incité son Agence à poursuivre les consultations à cet égard et à produire un nouveau formulaire. Le Comité maintient cependant que le nouveau formulaire devrait traduire le contenu de sa recommandation à cet égard.

Recommandation 4

Le Comité recommande que tous les formulaires employés pour évaluer l'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées soient restructurés. Le nouveau formulaire T2201 devrait être conforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, être moins prescriptif, donner plus d'importance et d'espace au diagnostic d'une personne qualifiée, et répondre principalement aux besoins des requérants et non de ceux qui traitent les demandes. Au besoin, le formulaire pourrait être étoffé ou séparé en plusieurs formulaires pour contenir des questions concernant le handicap précis du requérant. La nouvelle version du formulaire devrait être soumise au Comité permanent du développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées bien avant sa date d'impression.

L'EXPLICATION DES DÉCISIONS NÉGATIVES

Dans son premier rapport sur le CIPH, le Comité insistait sur la nécessité d'informer les requérants et les « personnes qualifiées » de la ou des raisons pour lesquelles la demande est rejetée. Les personnes qui demandent le CIPH y consacrent temps et argent, et nous sommes d'avis que l'ADRC devrait avoir l'obligation d'expliquer aux requérants dont la demande est rejetée pourquoi ils ne sont pas admissibles. Par ailleurs, en informant les « personnes qualifiées » du rejet de leur demande, on pourrait leur donner des instruments utiles pour la préparation des demandes ultérieures.

[15] *Ibid.*, (11 h 15).

Le gouvernement, dans sa réponse à notre rapport, défendait la procédure d'appel en vigueur, mais il n'a pas répondu à notre recommandation concernant l'explication écrite à fournir au requérant concernant sa non-admissibilité. Le Comité est parfaitement conscient du fait que tous les contribuables reçoivent un avis de cotisation et que ce document identifie les mécanismes d'appel dont dispose le contribuable s'il n'est pas d'accord avec une décision de l'ADRC. Il reste que ce document ne fournit pas l'explication demandée par le Comité, qui continue de penser que tous les requérants dont la demande de CIPH a été rejetée ont droit à cette explication. Par ailleurs, le Comité mérite une réponse suffisante à la recommandation qu'il a formulée à cet égard.

Recommandation 5

Le Comité recommande que, lorsqu'une demande de CIPH est rejetée, l'ADRC fournisse au requérant une explication écrite exposant les raisons pour lesquelles la demande a été rejetée, les droits du requérant et les procédures d'appel.

LA NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN ET D'UNE RÉFORME

Dans son premier rapport, le Comité permanent avait recommandé que l'on procède à une évaluation et à un examen complet du traitement de l'invalidité dans le système fiscal. Nous avons appris avec satisfaction que le gouvernement était d'accord pour procéder à une évaluation du CIPH dès qu'il disposerait, au printemps 2003, des données issues de l'Enquête de 2001 sur la participation et les limitations d'activités.

L'expérience récente nous a cependant confirmé, plus que jamais, de la nécessité d'un examen complet des mesures fiscales fédérales réservées aux personnes handicapées. Le débat et le vote du 19 novembre 2002 à la Chambre des communes ont permis d'orienter le travail du ministère des Finances, qui doit élaborer un programme complet pour égaliser la situation des personnes handicapées. Au cours de cette étude, et comme il l'écrit dans son rapport sur le CIPH, le Comité a « reçu des témoignages, trop nombreux pour les citer ici, à l'effet que le crédit d'impôt pour personnes handicapées doit être examiné à la lumière des objectifs de politique sociale pour les personnes handicapées et

non pas seulement en tant que mesure fiscale »[16]. Le Comité a également déclaré sa conviction que ces questions doivent absolument faire l'objet d'un débat public. Nous n'avons pas changé d'avis. Tant qu'un débat public n'aura pas été entamé, le ministère des Finances continuera, selon nous, d'affirmer que le CIPH est une mesure fiscale tandis que les Canadiens et les parlementaires continueront de le considérer comme une mesure sociale. Et il est probable que d'autres rapports de comité à l'intention du Parlement, produits par nos successeurs, réitéreront les recommandations que nous réitérons depuis dix ans. Voilà une perspective peu attrayante. Nous estimons qu'il y a lieu d'adopter une solution à long terme.

Recommandation 6

Le Comité recommande au gouvernement :

a) de procéder à un examen complet de toutes les mesures fiscales fédérales destinées aux personnes handicapées;

b) de rédiger et de publier d'ici le 31 décembre 2003, dans le cadre de cet examen, un document de travail indiquant les réformes possibles. Ce document devrait plus particulièrement comporter une analyse de la possibilité de combiner des mesures fiscales (p. ex., le crédit d'impôt pour personnes handicapées et le crédit d'impôt pour dépenses médicales), des mesures de remboursements et créer un régime enregistré d'épargne (doté d'une subvention comme dans le REEE) à l'intention des enfants handicapés qui n'ont peut-être pas la possibilité de suivre des études supérieures, mais qui ont besoin d'une aide financière pour vivre;

c) d'employer le document de travail pour procéder à des consultations publiques transparentes auprès de toutes les parties intéressées;

d) de rendre compte des résultats de ces discussions et de présenter un plan d'action au Comité d'ici le 1er septembre 2003 concernant les changements législatifs et administratifs prévus.

---

[16] *Un système plus juste envers les Canadiens : le crédit d'impôt pour personnes handicapées*, mars 2002, p. 51.

UN BESOIN URGENT

Tandis que le gouvernement fédéral prépare le prochain budget fédéral et les mesures qu'il prévoit pour tenir les promesses du Discours du trône, le Comité estime qu'il reste une question importante à régler : il s'agit de savoir comment le budget donnera suite à la promesse du gouvernement d'instaurer « des mesures ciblées d'aide aux familles à faible revenu qui assument la responsabilité d'un enfant souffrant d'un handicap grave, afin de contribuer à combler les besoins de l'enfant et de la famille »[17].

Nous pensons que le crédit d'impôt pour les personnes handicapées est un bon point de départ. L'expérience récente atteste que le système fiscal peut effectivement être un instrument de politique sociale efficace. Le crédit d'impôt fédéral pour enfants a commencé de jouer un rôle important dans la résorption de la pauvreté des enfants dans notre pays. Le CIPH pourrait lui aussi devenir un instrument de lutte contre la pauvreté dont souffrent les enfants handicapés et les membres de la famille qui subviennent à leurs besoins, notamment en raison des dépenses personnelles associées à l'invalidité. Le CIPH pourrait servir à concrétiser les promesses du Discours du trône sous la forme de mesures ciblées. Outre le supplément actuel pour les familles comptant des enfants gravement handicapés, la valeur du crédit est d'environ 1 500 dollars pour ceux qui peuvent en tirer pleinement parti. En le transformant en crédit d'impôt remboursable pour le groupe, le gouvernement pourrait facilement tenir l'engagement pris dans le Discours du trône et aider les familles qui ne peuvent pas actuellement tirer parti du CIPH en raison d'un revenu imposable faible ou inexistant.

Ce genre de mesure permettrait de faire avancer les choses et de commencer de régler un autre aspect du problème. Cela permettrait également de créer une plate-forme pour faire avancer l'objectif à long terme de régler la question des frais personnels engagés par les Canadiens handicapés à faible revenu en raison de leur invalidité.

---

[17] *Le Canada que l'on veut : Discours du trône ouvrant la deuxième session de la trente-septième législature du Canada*, 30 septembre 2002.

Recommandation 7

Le Comité recommande au gouvernement :

a) d'envisager la possibilité de faire du crédit d'impôt pour personnes handicapées un crédit remboursable pour les familles comptant des enfants gravement handicapés;

b) de reconnaître que la remboursabilité, pour les familles comptant des enfants gravement handicapés, est une première mesure pour répondre aux besoins des Canadiens gravement handicapés les plus pauvres.

ANNEXE

COMPARAISON DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AVEC LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONTENUES DANS LE RAPPORT *UN SYSTÈME PLUS JUSTE ENVERS LES CANADIENS : LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR PERSONNES HANDICAPÉES*

CHRONOLOGIE ET CONTEXTE

12 mars 2002 : Le Sous-comité de la condition des personnes handicapées adopte à l'unanimité son rapport, *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées.*

14 mars 2002: Le Comité permanent du développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées adopte à l'unanimité et sans amendement le rapport du Sous-comité.

21 mars 2002: La présidente du Comité permanent dépose le rapport à la Chambre des communes, en tant que 7e rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et la condition des personnes handicapées. Comme l'y autorise la motion du Comité, la présidente réclame une réponse dans un délai de 150 jours.

21 août 2002: Le ministre des Finances dépose la Réponse du gouvernement au rapport *Un système plus juste envers les Canadiens : Le crédit d'impôt pour personnes handicapées*. La Chambre des communes ne siégeant pas à ce moment, la Réponse est déposée auprès du greffier.

30 août 2002: Le ministère des Finances publie les modifications qu'il propose à la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans lesquelles il définit les expressions « le fait de s'alimenter » et « le fait de s'habiller » comme activités de la vie quotidienne.

3 septembre 2002 : Dans une lettre au ministre des Finances, la présidente du Sous-comité des personnes handicapées fait des observations sur certaines insuffisances de la Réponse du gouvernement.

COMPARAISON ENTRE LES RECOMMANDATIONS ET LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement a préparé sa réponse sous forme narrative, sans renvoyer précisément aux numéros des recommandations du Comité et sans les traiter de façon consécutive. Parfois, la réponse touche à des recommandations sans les mentionner explicitement ou de manière indirecte. La présente analyse porte donc sur les éléments de la réponse qui semblent s'appliquer aux recommandations.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande :

a) que l'ADRC envoie à toutes les personnes qui ont reçu la lettre en date du 19 octobre 2001, leur demandant de soumettre une nouvelle demande pour établir leur droit au CIPH, une nouvelle lettre pour s'excuser du ton de la première et leur exposer en détail les raisons qui motivent cette requête.

b) que toutes les personnes dont l'admissibilité sera rétablie à la suite de la lettre du 19 octobre soient défrayées des dépenses qu'elles auront engagées pour faire remplir le formulaire T2201 ou faire envoyer des renseignements complémentaires à l'ADRC par une personne autorisée, sur production de reçus;

c) que l'ADRC fasse savoir à toutes les personnes qui ont reçu la lettre datée du 19 octobre que toute personne qui se voit refuser le CIPH à la suite du réexamen de son dossier aura le droit de présenter une nouvelle demande après que le formulaire T2201 aura été révisé (voir la recommandation 5). Dans l'intervalle, l'ADRC doit aussi informer les personnes concernées de leur droit de faire appel.

Réponse du gouvernement – 1 a) :

Le gouvernement soutient que l'ADRC a tout mis en œuvre pour veiller à ce que le ton et la teneur de la lettre demandant aux particuliers de présenter une nouvelle demande soient appropriés. Compte tenu de cette position, la réponse ne traite pas précisément de la recommandation 1a).

Commentaire :

Il est intéressant de noter que la réponse admet implicitement que la lettre initiale n'était pas appropriée car les particuliers qui ont communiqué avec l'ADRC après l'avoir reçue ont ensuite reçu de la correspondance expliquant les raisons de l'examen de l'admissibilité au CIPH.

Réponse du gouvernement – 1b) :

Le gouvernement soutient que dans un régime d'auto-cotisation de l'impôt, les contribuables doivent assumer ce qu'il en coûte pour lui faire parvenir la documentation nécessaire. Le gouvernement estime qu'il ne serait pas équitable d'indemniser uniquement les particuliers touchés par l'examen des demandes de CIPH, alors que les autres contribuables demandant le CIPH ou d'autres crédits d'impôt n'y ont pas droit. En outre, tous les demandeurs du CIPH pourront recevoir une indemnisation partielle des frais de demande en les déduisant à titre de frais médicaux au moment de produire leur déclaration de revenu.

Commentaire :

Le crédit d'impôt pour frais médicaux réduit le coût d'un certain nombre de dépenses médicales. Tous les contribuables canadiens peuvent s'en prévaloir, pas seulement les personnes handicapées. La réduction de l'impôt fédéral correspond à 16 p. 100 des dépenses médicales non remboursées admissibles qui dépassent 1 678 $, ou 3 p. 100 du revenu net, selon le moindre des deux montant.

Réponse du gouvernement – 1c) :

Pas de réponse.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande qu'on ne demande à aucune autre des personnes qui ont bénéficié du CIPH, en totalité ou en partie, entre 1986 et 1996 de soumettre une nouvelle demande pour établir leur droit au crédit tant que le formulaire T2201 n'aura pas été révisé (voir la recommandation 5).

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

Le document indique que des examens de dossier comme l'examen de l'admissibilité au CIPH sont nécessaires pour maintenir l'équité fiscale et faire en sorte que ceux qui ont droit à ce crédit d'impôt puissent continuer à en bénéficier.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au gouvernement de modifier immédiatement la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour incorporer les décisions judiciaires. Pour plus de clarté, le Comité recommande au gouvernement :

a) d'ajouter « respirer » à la liste des activités courantes de la vie quotidienne à l'alinéa 118.4*c*);

b) de modifier le libellé des sous-alinéas 118.4(1)*c*)(i) et (ii) en remplaçant « la perception, la réflexion et la mémoire » et « le fait de s'alimenter et de s'habiller » par « la perception, la réflexion *ou* la mémoire » et « le fait de s'alimenter *ou* de s'habiller ».

Réponse du gouvernement – 3a) :

Pas de réponse.

Réponse du gouvernement – 3b) :

Aucune réponse en ce qui concerne la modification touchant la perception, la réflexion ou la mémoire. Le ministre des Finances a proposé séparément des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour ce qui concerne le fait de s'alimenter ou de s'habiller.

Commentaire:

Le 30 août 2002, le ministre des Finances a proposé que des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* entrent en vigueur pour l'année d'imposition 2002 et les années d'imposition subséquentes de façon à traiter séparément le fait de s'alimenter et le fait de s'habiller. Il a défini ces activités de la façon suivante : « le fait de s'alimenter s'entend de l'acte de mettre des aliments dans sa bouche ou de les avaler » et « le fait de s'habiller s'entend de l'acte de se vêtir et de se dévêtir ».

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande qu'après les consultations (voir la recommandation 6) le gouvernement modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour :

a) définir « limitée de façon marquée » dans le contexte de chaque activité courante de la vie quotidienne ou combinaison de celles-ci. Le Comité croit que ces changements devront clarifier la signification de « toujours ou presque toujours » afin de traduire ce qu'est vraiment vivre avec un handicap;

b) redéfinir « prolongée » de manière à englober les personnes qui ont une déficience substantielle et récurrente même si celle-ci ne dure pas nécessairement 12 mois d'affilée;

c) reformuler les sous-alinéas 118.4(1)*c*)(iii) et (iv) afin de mieux refléter les situations de tous les jours que les personnes atteintes d'une déficience grave de la parole et de l'ouïe rencontrent;

(d) ajouter « infirmière diplômée » à la liste des personnes qualifiées pour les personnes handicapées habitant une région éloignée du Canada où l'accès à d'autres professionnels de la santé, surtout un médecin, est extrêmement limité.

Réponse du gouvernement – 4a) :

Aucune réponse précise.

Réponse du gouvernement – 4b) :

Aucune réponse précise.

Réponse du gouvernement – 4c) :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

Au lieu de répondre à ces recommandations, le document indique que le Comité a recommandé un certain nombre de modifications aux critères d'admissibilité au CIPH. Avant de pouvoir être mises en œuvre, les modifications en question doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie afin de s'assurer que l'intention qui sous-tend le CIPH est respectée et que le coût des changements est envisagé dans le contexte des priorités générales de l'impôt et des dépenses. On n'indique pas de quelle manière, ni par qui, cette enquête serait effectuée.

Dans les révisions proposées au formulaire T2201 distribué au cours de l'été 2002, on indique que l'expression « limitée de façon marquée » s'applique à une personne incapable ou dont la capacité est extrêmement limitée.

Réponse du gouvernement – 4d) :

La réponse du gouvernement indique que le gouvernement (aucun ministère n'est précisé) consultera les provinces et territoires de même que les associations de professionnels de la santé pour déterminer si les infirmières diplômées possèdent les compétences requises pour délivrer le certificat en ce qui concerne certains ou tous les types de déficiences physiques et mentales.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que tous les formulaires utilisés pour évaluer l'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées soient complètement modifiés. Le nouveau formulaire T2201 devrait être conforme à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, être moins normatif et laisser une plus grande place au diagnostic d'une personne qualifiée. S'il y a lieu, il faudrait soit allonger le formulaire soit le scinder en des formulaires distincts pour qu'il renferme des questions se rapportant à une invalidité particulière. Le formulaire révisé devrait être soumis

au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées d'ici au 1er décembre 2002 aux fins d'examen avant d'être rendu public.

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

Au cours de l'été dernier, l'ADRC a consulté des groupes représentant les personnes handicapées et a examiné le formulaire modifié T2201. D'après une version préliminaire en date du 28 août 2002, le nouveau formulaire T2201 accorde un peu plus d'importance au diagnostic d'une personne qualifiée, mais il semble aussi plus prescriptif. Les déficiences graves empêchant quelqu'un de s'alimenter et de s'habiller font l'objet d'un traitement distinct. Contrairement au formulaire actuel, l'ébauche de formulaire contient une section distincte pour les requérants ayant une déficience mentale grave et prolongée. Ce formulaire révisé n'a pas encore été remis au Comité. Les organisations de personnes handicapées ont fait savoir que le formulaire T2201 utilisé lors des années d'imposition précédentes (y compris 2001) était préférable à la version préliminaire actuelle, et elles ont demandé qu'il soit retenu pour 2002.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que l'ADRC et le ministère des Finances entreprennent immédiatement des consultations à grande échelle en vue d'apporter des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (recommandation 4) et d'améliorer le processus et le formulaire de demande de CIPH. Ils devraient notamment consulter des représentants des organisations qui s'occupent de différents types d'invalidité, de groupes professionnels de praticiens ayant qualité pour attester l'admissibilité au CIPH ainsi que du Bureau de la condition des personnes handicapées. Il leur faudrait accorder une attention particulière à la nécessité d'élaborer des critères d'admissibilité et un formulaire de demande qui tiennent adéquatement compte de la maladie mentale et des troubles cognitifs. L'ADRC et le ministère des Finances devraient présenter un rapport écrit au Comité à propos de la nature et des résultats de leurs consultations au plus tard le 1er décembre 2002.

Réponse du gouvernement :

La réponse indique que l'ADRC a l'intention d'élargir son processus de consultation. On a l'intention en particulier de clarifier les renseignements demandés sur le formulaire T2201 relativement aux déficiences mentales et de réduire le fardeau imposé aux praticiens par les demandes de renseignements supplémentaires.

Commentaire :

Cet été, l'ADRC a tenu des réunions avec des groupes représentant les personnes handicapées et l'Office des affaires des personnes handicapées de DRHC. Par suite de ces rencontres, elle a publié le 28 août 2002 une version préliminaire du nouveau formulaire T2201 (voir la réponse du gouvernement à la recommandation 5).

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que l'ADRC et le ministère des Finances mettent sur pied un groupe consultatif mixte de haut niveau afin que la consultation se poursuive avec les hauts fonctionnaires (y compris le Bureau de la condition des personnes handicapées), les groupes de revendication, les représentants des groupes professionnels de praticiens qui remplissent le formulaire T2201 et les particuliers. Ce groupe consultatif devrait s'occuper des questions courantes touchant l'administration et l'efficacité du programme de CIPH pour s'assurer que le CIPH atteint les objectifs fixés.

Réponse du gouvernement :

D'après le gouvernement, les réunions initiales tenues par l'ADRC avec des personnes handicapées ont aussi constitué les premières étapes de l'établissement d'un comité consultatif sur les questions administratives.

Commentaire :

Il n'est fait aucunement mention de la participation du ministère des Finances à ces réunions initiales ni des activités courantes d'un comité consultatif sur les questions administratives.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande qu'à compter de l'année d'imposition 2002, le gouvernement soit tenu d'acquitter le coût des services d'un professionnel de la santé qui fournit à l'ADRC des renseignements autres que ceux demandés dans le formulaire T2201, si cela permet au patient d'obtenir le crédit ou d'interjeter appel. Le montant pourra comprendre tous les frais liés à la fourniture à l'ADRC de renseignements additionnels sur la production d'une nouvelle attestation aux fins du CIPH ou à l'évaluation médicale demandée lorsqu'une personne fait appel après s'être fait refuser le crédit. Pour plus de clarté, le demandeur ou l'appelant devrait attendre que sa demande soit approuvée avant de réclamer le remboursement de ces frais.

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

D'après la réponse du gouvernement à la recommandation 1b), les contribuables devraient assumer les frais liés à la fourniture des documents nécessaires. Ils peuvent recevoir une indemnisation partielle de ces frais en les déduisant à titre de frais médicaux au moment de produire leur déclaration de revenu. Comme on l'a mentionné, cela s'effectuerait par le biais du crédit d'impôt pour frais médicaux, qui permet une réduction de l'impôt fédéral correspondant à 16 p. 100 des dépenses médicales non remboursées admissibles qui dépassent 1 678 $, ou 3 p. 100 du revenu net, selon le moindre des deux montants. Par ailleurs, d'après la réponse du gouvernement à la recommandation 6, les modifications proposées au formulaire T2201 visent à réduire le fardeau des praticiens quant aux demandes de renseignement additionnelles.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande, dans le but d'assurer une utilisation plus efficace des ressources de santé et une réduction des frais éventuels à engager par les demandeurs du CIPH, de simplifier le processus pour pouvoir déterminer aisément si le handicap d'une personne est demeuré stable ou s'est aggravé.

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

La réponse du gouvernement mentionne bien que l'ADRC accepte une version antérieure du formulaire T2201 à condition que les renseignements fournis permettent de déterminer si l'admissibilité est maintenue. Elle n'indique pas de quelle manière les contribuables sont informés de cette politique.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que l'ADRC, en collaboration avec les associations de personnes handicapées et les médecins, prépare pour l'année d'imposition 2002 une stratégie et une campagne de sensibilisation visant à :

a) informer la population en général de l'objet, de la teneur et des dispositions du crédit d'impôt pour personnes handicapées;

b) offrir aux personnes habilitées à attester l'admissibilité de particuliers au CIPH (plus particulièrement les professionnels qui traitent des personnes ayant des déficiences mentales et psychiques et des difficultés d'apprentissage) des informations qui leur feront mieux comprendre la nature du processus d'attestation et des renseignements requis aux fins de l'octroi du CIPH.

c) prévoir, à l'intention des spécialistes en déclarations, des conseillers en fiscalité et de leurs clients, un guide détaillé décrivant les critères d'admissibilité et les étapes préliminaires afin de permettre aux contribuables de décider de l'opportunité de demander le crédit.

Réponse du gouvernement :

La réponse indique que l'ADRC comprend qu'un public informé est la pierre angulaire d'un régime d'auto-cotisation efficace. L'ADRC étudie comment elle pourrait développer les activités existantes de diffusion de l'information et faire mieux connaître et comprendre le CIPH. Elle examinera aussi la possibilité de produire un nouveau document pour aider les professionnels de la santé à remplir le formulaire T2201.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que l'ADRC traite les appels de façon appropriée. À cette fin, l'Agence doit :

a) regrouper dans les documents d'information qu'elle produit les renseignements nécessaires sur le droit d'appel dont peuvent se prévaloir les personnes dont la demande de CIPH a été rejetée. Il convient que cette information figure de façon bien visible sur le formulaire T2201.

b) modifier la procédure d'appel prévue pour les personnes dont la demande de CIPH a été rejetée afin de mieux répondre aux besoins de ces personnes (par exemple, en prolongeant le délai). Comme il est mentionné à la recommandation 7, il serait souhaitable que ces éventuelles modifications soient étudiées et approuvées par le groupe consultatif.

Réponse du gouvernement :

La réponse défend l'actuel système d'appel.

Commentaire :

Le gouvernement ne semble pas prêt à modifier la procédure d'appel pour les personnes à qui l'on refuse le CIPH. D'après la réponse du gouvernement, les particuliers sont informés de leur droit d'appel d'une décision touchant l'admissibilité au CIPH une fois que la décision est prise. On estime que c'est là le moment opportun pour les en informer. (*Nota : Le formulaire T2201 proposé n'informe pas les demandeurs de leur droit d'appel.*) Le délai de production d'une opposition pour un particulier est d'un an à compter de la date où il devait produire sa déclaration, ou 90 jours suivant l'envoi de l'avis de cotisation, selon la plus éloignée de ces dates. S'ils ne peuvent respecter ce délai, les appelants éventuels peuvent demander une prolongation au ministre

du Revenu national et, en cas de refus, peuvent s'adresser à la Cour canadienne de l'impôt pour un réexamen. La réponse n'indique pas clairement de quelle manière les appelants éventuels sont informés de ces possibilités.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que, dès le 1er janvier 2003, toute décision de l'ADRC d'approuver ou de rejeter une demande de crédit d'impôt pour personnes handicapées soit prise par une personne qualifiée conformément à l'alinéa 18.3(1)(*a*.2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (en ce moment, un médecin, un optométriste, un audiologiste, un ergothérapeute, un psychologue ou un orthophoniste).

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

D'après la réponse fournie, l'ADRC reconnaît qu'il faut pouvoir compter sur un personnel compétent et bien formé. Elle ajoute que « la majorité des demandes de CIPH sont faciles à traiter : soit que le particulier est clairement admissible, soit qu'il est clairement non admissible ». Il découle de cette affirmation que le formulaire T2201 permet aux membres actuels du personnel (dont les compétences précises ne sont pas traitées dans la réponse) de prendre cette décision. Lorsque l'admissibilité au CIPH n'est pas claire, le cas est renvoyé à l'administration centrale de l'ADRC, où un professionnel de la santé (compétences non précisées) examine la demande et prend une décision. Le gouvernement estime que ce processus est juste, efficace et efficient.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que, lorsqu'elle rejette une demande de CIPH, l'ADRC fournisse au demandeur une explication écrite des raisons du refus, lui précisant ses droits et les procédures d'appel.

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

Comme le mentionne la réponse du gouvernement à la recommandation 11, le droit d'appel d'une décision touchant l'admissibilité au CIPH est communiqué aux particuliers une fois que la décision est prise. Le gouvernement reste muet pour ce qui est de fournir une explication écrite des raisons justifiant le rejet d'une demande.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que l'ADRC fournisse, à tous les employés qui s'occupent du CIPH, une formation relative à la nature de la déficience, à l'objet du crédit d'impôt et aux défis administratifs d'une application équitable. Cette formation devrait impliquer les personnes handicapées et insister sur la complexité des troubles cognitifs et des déficiences mentales.

Réponse du gouvernement :

Aucune réponse précise.

Commentaire :

La réponse traite de cette question dans le passage servant à répondre à la recommandation 12, où l'on dit que l'ADRC reconnaît qu'il faut pouvoir compter sur du personnel compétent et bien formé. L'ADRC ne doute pas que les personnes qui administrent le CIPH et d'autres mesures fiscales le font de manière équitable et compétente. La réponse ne précise pas qui sont ces employés ni de quelle façon ils acquièrent leurs compétences.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le ministère des Finances effectue une évaluation exhaustive du crédit d'impôt pour personnes handicapées et la remette au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées au plus tard le 31 décembre 2002.

Réponse du gouvernement :

Le ministère des Finances évaluera si le CIPH permet d'atteindre les objectifs stratégiques qui lui sont associés dès que les nouvelles données de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activité (EPLA) seront publiées au printemps de 2003.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le gouvernement entreprenne un examen exhaustif de toutes les mesures du système fiscal fédéral destinées à appuyer les personnes handicapées. En vue d'une discussion publique, le gouvernement devrait rédiger et communiquer, d'ici le 31 mars 2003, un document énonçant de possibles options de réforme. Ledit document devrait examiner précisément le regroupement de mesures fiscales (p. ex., le crédit d'impôt pour personnes handicapées et le crédit d'impôt pour frais médicaux), la possibilité de remboursement et un régime enregistré d'épargne (assorti d'un volet subvention comme le REEE) pour les enfants handicapés qui ne pourront peut-être pas bénéficier d'un enseignement supérieur mais qui ont besoin d'aide financière pour vivre.

Réponse du gouvernement :

Pas de réponse.

Commentaire :

La réponse ne mentionne pas que le gouvernement est en train de rédiger un rapport exhaustif sur les programmes et services fédéraux pour les personnes handicapées. Ce rapport traitera des résultats atteints par rapport aux objectifs définis dans les rapports intitulés *À l'unisson 2000 : Les personnes handicapées au Canada* et *Orientations futures du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées : La pleine citoyenneté : une responsabilité collective*. Le nouveau rapport ne contiendra pas d'analyse particulière du système fiscal ni n'examinera un regroupement des mesures fiscales pour les personnes handicapées, des crédits d'impôt remboursables ou des régimes enregistrés d'épargne pour les enfants handicapés.

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence des douanes et du revenu du Canada	21/11/2002	2
David Miller Sous-commissaire, Direction générale des cotisations et des recouvrements		
Kathy Turner Directrice générale, Direction des programmes de prestations Direction générale des cotisations et des recouvrements		
Ministère des Finances	21/11/2002	2
Serge Nadeau Directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt		
Kei Moray Chef, charités, Organismes de bienfaisance, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard quarante-cinq (45) jours suivant sa présentation.

Les procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (réunions n^{os} 2 et 5 comprenant le présent rapport) sont déposés.

Respectueusement soumis,

La présidente

Judi Longfield, députée

PROCÈS-VERBAL

Séance n° 5

Le mardi 3 décembre 2002

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 12, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Judi Longfield, présidente.

Membres du Comité présents : Eugène Bellemare, Judi Longfield, Serge Marcil, Raymond Simard, Diane St-Jacques et Alan Tonks.

Membres substituts présents : Reed Elley pour Larry Spencer, Madeleine Dalphond-Guiral pour Suzanne Tremblay, Sophia Leung pour Gurbax Malhi et Wendy Lill pour Libby Davies.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Kevin Kerr et Bill Young, attachés de recherche.

Le Comité examine son ébauche de rapport sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées.

Sur motion de Eugène Bellemare, il est convenu, -- Que le rapport final (dans sa forme modifiée) sur « L'équité fiscale pour les personnes handicapées », soit adopté comme étant le premier rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, -- Que le greffier soit autorisé à apporter les changements jugés nécessaires au texte du rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu, -- Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, -- Que le Comité fasse imprimer 400 copies de ce rapport en format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, -- Que le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard quarante-cinq (45) jours suivant sa présentation.

À 11 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Danielle Belisle